



Prot. n. 3837 010.11.23 del 20.02.2023

Pos. coll. e coord. n. 4

Oggetto: Procedura estintiva dei reati in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.
Ripetizione di indebito.

Assessorato regionale della salute
Dipartimento per le attività sanitarie ed Osservatorio
epidemiologico
- Servizio I
(rif. nota 3 febbraio 2023, n. 4466)

e, p.c.

Assessorato regionale della salute
- Ufficio di gabinetto

1. Nella nota sopra emarginata codesto Dipartimento rappresenta di aver ricevuto, per il tramite del Dipartimento pianificazione strategica, un'istanza da parte di un legale *“con la quale si chiede la restituzione della somma di € 1.199,00 ... corrispondente al pagamento delle prime tre rate di una sanzione amministrativa”* irrogata dal Servizio Pre.S.A.L. dell'Asp di Catania.

Al riguardo, nel riassumere la vicenda con dovizia di particolari, il Richiedente espone che l'Organo di vigilanza dell'ASP di Catania nell'anno 2020 ha contestato con verbale di contravvenzione ad un soggetto, in qualità di *“datore di lavoro e responsabile del servizio di prevenzione e protezione”*, violazioni penali in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro previste dal D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i., per le quali, a seguito della verifica dell'adempimento delle prescrizioni, il contravventore è

stato ammesso al pagamento, in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per ciascuna delle violazioni commesse, per l'importo complessivo di € 3.194,10.

A seguito di istanza presentata dall'interessato al fine di ottenere la rateizzazione della somma dovuta, l'ASP di Catania autorizzava il pagamento rateale in otto rate, delle quali venivano pagate solo le prime tre, per un totale di € 1.119,10, a causa delle *“gravi difficoltà economiche”* del contravventore.

Essendosi *“ottemperato solo parzialmente al pagamento”*, il procedimento penale ha ripreso il suo corso ed il medesimo contravventore, *“al fine di evitare l'alea del giudizio penale, ed estinguere il reato”*, presentava istanza di oblazione ex articolo 162-bis codice penale, che veniva accolta da parte del GIP, il quale determinava la sanzione da versare con riferimento a ciascun reato, fissando l'importo totale in € 5.200,00.

Ciò premesso, al fine di riscontrare la richiesta del legale volta al rimborso della somma di € 1.199,10, corrispondente, come detto, al pagamento delle prime tre rate, si chiede l'avviso dello Scrivente sui seguenti quesiti, rappresentando l'urgenza:

- 1) *“se il pagamento dell'oblazione assolve anche al pagamento della sanzione amministrativa illo-tempore comminata e in parte pagata”*;
- 2) ovvero *“se l'oblazione estingue il reato penale ma lascia pendente l'obbligo di pagamento della sanzione amministrativa”*.

2. Preliminarmente occorre puntualizzare che esulano dalle competenze di questo Ufficio valutazioni in ordine alle determinazioni da assumere nella singola fattispecie concreta, essendo limitato l'ambito dell'intervento consultivo affidato allo Scrivente - giusta il disposto dell'articolo 7 del D.Lgs.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70 - a quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari che presentino difficoltà applicative, rispetto ai quali il Richiedente deve esprimere il proprio orientamento.

Ai fini della disamina dei quesiti posti, giova ricostruire il contesto normativo di riferimento.

Il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, noto come “*Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro*” (TUSL) ed emanato per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nel disciplinare le misure necessarie per ridurre i rischi lavorativi, prevede, altresì, le sanzioni amministrative e penali da comminare per la violazione dei singoli precetti.

I reati contravvenzionali in materia di sicurezza e igiene del lavoro puniti con la pena alternativa dell’arresto o dell’ammenda sono soggetti alla procedura estintiva del reato puntualmente disciplinata dal Capo II del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.

Per addivenire ad un corretto inquadramento delle questioni prospettate allo Scrivente, appare utile una sintetica ricostruzione dell’intera sequenza in cui si articola il meccanismo di definizione in via amministrativa delle contravvenzioni *de quibus*, previsto dagli articoli 19 e ss. del suddetto D.Lgs. n. 758/1994, che qui di seguito si riassume.

Accertata la commissione di un reato di cui all’articolo 19, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 758/1994, l’organo di vigilanza, nell’esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all’articolo 55 codice di procedura penale (c.p.p.), allo scopo di eliminare la contravvenzione, impartisce al contravventore un’apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine massimo di sei mesi, prorogabile per una sola volta.

L’organo di vigilanza è obbligato, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 347 c.p.p., a riferire senza ritardo la notizia di reato al pubblico ministero, ma il relativo procedimento penale è sospeso *ope legis* (art. 23, comma 1).

Verificato l’adempimento alla prescrizione impartita, il contravventore è ammesso al pagamento di una somma pari al quarto del massimo dell’ammenda prevista per la contravvenzione commessa (art. 21, comma 2), al fine di estinguere il reato.

Ove invece risulti l’inadempimento alla prescrizione, l’organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero e il procedimento penale riprende il suo corso.

Ai sensi dell’articolo 24, rubricato “*Estinzione del reato*”, se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall’organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall’articolo 21, comma 2, la contravvenzione si estingue e il pubblico ministero richiede l’archiviazione della *notitia criminis*.

Orbene, delineato a grandi linee il procedimento di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, occorre evidenziare che, secondo un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità¹, *“per la realizzazione dell'effetto estintivo previsto dal D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, art. 24 il contravventore deve eliminare la violazione secondo le modalità prescritte dall'organo di vigilanza nel termine assegnatogli e poi provvedere al pagamento della sanzione amministrativa nel termine di giorni trenta. Il mancato rispetto anche di una sola delle due citate condizioni impedisce la realizzazione dell'effetto estintivo ... e la speciale causa di estinzione delle contravvenzioni in materia di prevenzione antinfortunistica non opera se il pagamento della somma determinata a titolo di oblazione amministrativa avviene oltre i trenta giorni fissati dal D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, art. 21, comma 2 trattandosi di termine avente natura perentoria e non ordinatoria..., a nulla rilevando che la previsione del termine per il pagamento non sia accompagnata da esplicite sanzioni di decadenza o di inammissibilità”* (cfr. Cassazione penale, Sez. III, sentenza 15 novembre 2019, n. 46462).

La Suprema Corte ha chiarito che, sebbene non sia espressamente prevista la perentorietà del termine per il pagamento, la stessa discende dalla natura di tutto il procedimento di estinzione del reato, che è improntato a passaggi successivi con caratteri di perentorietà, configurandosi come *“precondizione negativa dell'azione penale, nel senso che questa non viene esercitata solo se si sia perfezionata, in tutti i suoi estremi, la procedura di estinzione”* (cfr. cit. sentenza n. 46462/2019).

A tale conclusione inducono, del resto, anche le considerazioni in ordine al carattere eccezionale della trasformazione di un illecito da penale in amministrativo e alla complessiva *ratio* della fattispecie estintiva la quale, oltre che fondata sull'esigenza del sollecito ripristino delle condizioni di sicurezza sui posti di lavoro, ha anche chiari intenti deflativi.

Dal quadro legislativo e giurisprudenziale sino a qui tratteggiato, può desumersi che, ai fini dell'estinzione delle contravvenzioni elevate in materia di prevenzione infortuni ed igiene del lavoro, *“non è possibile nessun tipo di rateizzazione o*

¹ Cfr., in tal senso, Cassazione penale, Sez. III, sentenze 12 giugno 2013, n. 25796, 18 novembre 2014, n. 47391, 10 giugno 2015, n. 24576, 10 marzo 2016, n. 24418.

dilazione del pagamento della sanzione comminata ed il termine tassativo di 30 giorni per il pagamento dell'intera somma (pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa), decorrente dal giorno in cui, verificata l'ottemperanza alla prescrizione impartita, sia pervenuta al contravventore la dovuta ammissione al pagamento, non è neppure suscettibile di proroghe” (cfr. Cassazione Penale, Sez. III, 27 aprile 2016, n. 17202) .

Ne consegue che la speciale causa estintiva prevista dall'articolo 24, comma 1, D.Lgs. n.758/1994² non opera, oltre che per il mancato adempimento alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato, anche nell'ipotesi di omesso pagamento della sanzione entro il termine di cui all'articolo 21, comma 2, come è avvenuto nella fattispecie in esame.

Purtuttavia, lo stesso articolo 24, al comma 3, prevede che *“L'adempimento in un tempo superiore a quello indicato nella prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'art. 20, comma 1, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutate ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis del codice penale...”*.

Va però considerato che l'istituto dell'oblazione, previsto in via generale dall'articolo 162-bis codice penale³ per le contravvenzioni punite con pene alternative dell'arresto o dell'ammenda, integra una causa di estinzione del reato ad ammissione non vincolata, in quanto il giudice può - motivatamente - respingere la domanda non solo in caso di apprezzata gravità del reato (art. 162-bis, comma 4), ma anche quando ritenga la permanenza delle conseguenze dannose o pericolose del reato e, quindi, la

²Articolo 24, comma 1, D.Lgs. n. 758/1994: *“La contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'art. 21, comma 2”*.

³Articolo 162-bis, c.p.: *“Nelle contravvenzioni per le quali la legge stabilisce la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, il contravventore può essere ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa, oltre le spese del procedimento.*

Con la domanda di oblazione il contravventore deve depositare la somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda.

L'oblazione non è ammessa quando ricorrono i casi previsti dal terzo capoverso dell'articolo 99, dall'articolo 104 o dall'articolo 105, né quando permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore.

In ogni altro caso il giudice può respingere con ordinanza la domanda di oblazione, avuto riguardo alla gravità del fatto.

La domanda può essere riproposta sino all'inizio della discussione finale del dibattimento di primo grado. Il pagamento delle somme indicate nella prima parte del presente articolo estingue il reato”.

ricorrenza di una condizione ostativa all'ammissione dell'oblazione (art. 162-bis, comma 3).

Le due discipline, previste rispettivamente dal Capo II del D.Lgs. n. 758/1994 e dall'articolo 162-bis codice penale, pur tendenti entrambe all'estinzione del reato, vanno tenute ben distinte e non possono essere assimilate l'una all'altra.

La prima, riservata all'organo di vigilanza ed applicabile solo ad una categoria di reati contravvenzionali ben individuati⁴, si configura come *“una condizione di procedibilità dell'azione penale”*⁵, mentre la seconda, il cui effetto estintivo del reato è rimesso alla valutazione discrezionale del giudice, può essere introdotta sia durante le indagini preliminari, sia dopo l'esercizio dell'azione penale, in ogni caso non più tardi della fase che precede l'apertura del dibattimento.

Orbene, poiché nella fattispecie in esame non si è realizzata la causa estintiva della contravvenzione contemplata dall'articolo 24, comma 1, D.Lgs. n.758/1994 per il mancato pagamento della somma pari al quarto del massimo dell'ammenda, si è dell'avviso che il contravventore abbia diritto alla ripetizione delle tre rate versate, avendo questi beneficiato dell'estinzione del reato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 162-bis c.p., mediante il pagamento della somma nella misura ivi prevista e stabilita con provvedimento del giudice.

A sostegno di tale assunto, scaturente anche dalla sostanziale autonomia delle due procedure estintive del reato per come sopra delineata, possono richiamarsi le conclusioni cui è pervenuta la Cassazione penale nella citata sentenza n. 17202/2016, laddove, non essendo stato effettuato il tempestivo pagamento della sanzione pecuniaria, con conseguente esclusione dell'effetto estintivo previsto dall'articolo 24 del D.Lgs. n. 758/1994, si afferma che *“residua al contravventore il ... diritto di ripetizione della somma, tardivamente versata, determinata a titolo di sanzione amministrativa, ferma restando la possibilità di proporre, ai sensi dell'art. 162 bis c.p. ... la domanda di oblazione”*.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

⁴ Cfr., altresì, articolo 15, decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.

⁵ Cassazione penale, Sez. III, sentenza 13 giugno 2017, n. 29238.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorso 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio (ovvero potrà essere pubblicato nel sito istituzionale di questo Ufficio).

Il Dirigente

F.to Avv. Daniela M. Cellauro

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna