CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **19/1998** (ECLI:IT:COST:1998:19)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **NEPPI MODONA**
Camera di Consiglio del **26/11/1997**; Decisione del **12/02/1998**
Deposito del **18/02/1998**; Pubblicazione in G. U. **04/03/1998**
Norme impugnate:
Massime: **23682**
Atti decisi:

N. 19

SENTENZA 12-18 FEBBRAIO 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro), promossi con n. 3 ordinanze emesse il 26 marzo, il 10 ed il 30 aprile 1997 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Ferrara rispettivamente iscritte ai nn. 341, 474 e 475 del registro ordinanze 1997 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 25 e 30, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 26 novembre 1997 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 26 marzo 1997 (r.o. n. 341 del 1997) il giudice per le indagini preliminari della pretura circondariale di Ferrara, su richiesta del pubblico ministero, che procedeva per i reati previsti dall'art. 244, primo comma, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 e dall'art. 590, terzo comma, del codice penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Il rimettente premette che la persona sottoposta ad indagini aveva già regolarizzato le violazioni costituenti la contravvenzione prima che l'organo di vigilanza impartisse la prescrizione di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 758 del 1994, che non era stata mai impartita proprio in ragione della accertata regolarizzazione. La spontanea ed autonoma eliminazione dell'illecito ad opera del contravventore aveva reso così impossibile attivare il meccanismo procedurale della eliminazione della violazione in ottemperanza alle prescrizioni dell'autorità di vigilanza e della successiva ammissione, ad opera della stessa autorità amministrativa, al pagamento di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda, cui sarebbe conseguita l'estinzione del reato - ex art. 24, comma 1, in relazione all'art. 21, comma 2, del decreto legislativo n. 758 del 1994.

L'art. 24, comma 1, del citato decreto legislativo, non prevedendo che possano essere ammessi alla definizione in via amministrativa, con conseguente estinzione del reato, anche coloro che abbiano regolarizzato la violazione indipendentemente dal previo intervento dell'organo di vigilanza, determinerebbe dunque, secondo il giudice a quo, l'irragionevole conseguenza che sarebbe soggetto alla sanzione penale, e comunque al procedimento penale, chi abbia spontaneamente regolarizzato la violazione, mentre colui il quale agisca dopo l'ingiunzione dell'autorità sarebbe nella condizione di beneficiare della procedura di definizione in via amministrativa, con conseguente estinzione del reato.

Ad avviso del rimettente, alla disparità di trattamento neppure potrebbe ovviarsi argomentando in via di "interpretazione analogica" che, ai sensi dell'art. 24, comma 3, del decreto legislativo n. 758 del 1994, al contravventore sarebbe comunque offerta la possibilità di avanzare istanza di oblazione ex art. 162-bis cod. pen.: difatti tale forma di oblazione non è assimilabile al meccanismo delineato dagli artt. 20 e seguenti del decreto, per via delle condizioni soggettive richieste all'istante per l'ammissione all'oblazione discrezionale (esclusione nei casi previsti dagli artt. 99, 104 e 105 cod. pen.), e sarebbe comunque maggiormente onerosa, se non altro perché comporta che il contravventore sopporti le spese del processo e della difesa.

2. - Con ordinanza del 10 aprile 1997 (r.o. numero 474 del 1997) il medesimo giudice ha sollevato identica questione, su richiesta del pubblico ministero che procedeva per la contravvenzione prevista dall'art. 41 del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955, oltre che per il reato previsto dall'art. 590, terzo comma, del codice penale.

3. - Con ordinanza del 30 aprile 1997 (r.o. numero 475 del 1997) il medesimo giudice ha nuovamente sollevato, ancora su richiesta del pubblico ministero, che procedeva per i reati di cui agli artt. 115 del decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 e 590, terzo comma, del codice penale, ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 758 del 1994, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Ad avviso del rimettente la disciplina censurata è infatti carente anche in relazione all'ipotesi in cui l'organo di vigilanza abbia omesso, colposamente o dolosamente, di impartire la prescrizione; ciò potendosi verificare sia quando non risulti impartita alcuna prescrizione, sia nel caso, che era quello ricorrente nel giudizio a quo, in cui l'organo di vigilanza abbia attivato "un meccanismo rivolto alla regolarizzazione della contravvenzione senza incanalarlo formalmente nella procedura prevista dagli artt. 20 e ss. del decreto legislativo n. 758/1994".

Anche in tale ipotesi, secondo il giudice a quo dalla lacuna legislativa scaturirebbe l'irragionevole conseguenza che dalla violazione dell'obbligo di impartire la prescrizione ex artt. 20 e segg. del decreto legislativo n. 758 del 1994, addebitabile all'autorità di vigilanza, discenderebbe per il contravventore la impossibilità di accedere al meccanismo che consente la estinzione del reato ex art. 24, comma 1, del medesimo decreto.

4. - Si è costituito nei vari giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

A parere dell'Avvocatura il procedimento previsto dagli artt. 20 e segg. del decreto legislativo n. 758 del 1994 consta di due fasi: la prescrizione dell'attività necessaria ad eliminare la contravvenzione e l'accertamento dell'adempimento; entrambe costituenti esercizio di attività amministrativa. Di conseguenza l'eventuale spontanea regolarizzazione dell'illecito non potrebbe comportare mai automaticamente l'estinzione del reato, per la quale sarebbe invece comunque necessaria l'attività di controllo sull'esatta esecuzione delle prescrizioni, di competenza esclusiva dell'autorità amministrativa, alla quale è anche riservata la potestà di ammettere il contravventore al pagamento per la definizione in sede amministrativa.

La pronuncia di incostituzionalità richiesta dal rimettente comporterebbe dunque, secondo l'Avvocatura, l'attribuzione al giudice penale del compito di indicare, in via astratta, le opere necessarie ad eliminare la contravvenzione ovvero di verificare la conformità delle stesse con quelle eseguite, investendolo di "un potere discrezionale di tipo amministrativo".

Considerato in diritto

1. - Con tre ordinanze di analogo tenore, il giudice per le indagini preliminari della Pretura circondariale di Ferrara ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, "nella parte in cui non prevede che possano essere ammessi alla definizione in via amministrativa con conseguente dichiarazione di estinzione del reato coloro i quali abbiano regolarizzato la violazione prima che l'autorità di vigilanza abbia impartito la prescrizione", o "abbiano regolarizzato la violazione nonostante l'organo di vigilanza abbia omesso di impartire la prescrizione, ovvero l'abbia impartita senza osservare le forme legislativamente richieste".

Poiché le ordinanze hanno ad oggetto la medesima norma, i tre giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

Ad avviso del giudice rimettente, in entrambe le situazioni la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione: sia nel primo che nel secondo caso risulterebbe privo di ogni razionale giustificazione riservare al contravventore, che abbia spontaneamente e autonomamente regolarizzato la violazione prima che l'organo di vigilanza abbia impartito la prescrizione di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 758 del 1994, ovvero quando tale organo sia intervenuto, ma abbia omesso di impartire le prescrizioni o le abbia impartite senza

osservare le forme stabilite dalla legge, un trattamento deteriore rispetto alla posizione di chi ha tenuto il medesimo comportamento a seguito dell'apposita prescrizione dell'organo di vigilanza. Gli effetti favorevoli della dichiarazione di estinzione del reato opererebbero, infatti, solo nei confronti del contravventore che ha regolarizzato la violazione dopo avere ricevuto la formale prescrizione dell'organo di vigilanza, e non si estenderebbero a chi, avendo colto "autonomamente il disvalore della propria condotta, volontariamente determina la cessazione della situazione illecita", senza esservi indotto dall'ingiunzione dell'organo di vigilanza.

2. - Ove nelle situazioni esposte dal giudice rimettente fosse effettivamente preclusa la possibilità di definizione amministrativa dell'illecito, si determinerebbe indubbiamente una irragionevole e deteriore disparità di trattamento nei confronti del contravventore che abbia spontaneamente regolarizzato la violazione in tema di igiene e sicurezza del lavoro prima dell'intervento dell'organo di vigilanza, ovvero quando tale organo, pur essendo intervenuto, non abbia impartito la formale prescrizione ad adempiere. Ma tale disparità, che sarebbe certamente rilevante sotto il profilo del divieto costituzionale di disciplinare in modo diverso situazioni analoghe, verrebbe meno ove la disciplina consentisse una soluzione interpretativa tale da superare la denunciata violazione dell'art. 3 della Costituzione È infatti compito del giudice, prima di ricorrere allo strumento dell'incidente di legittimità costituzionale, privilegiare una lettura delle norme rispettosa del principio di eguaglianza e, quindi, conforme a Costituzione.

3. - Il sistema delineato dal capo II del decreto legislativo n. 758 del 1994, dedicato all'estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro sanzionate alternativamente con la pena dell'arresto o dell'ammenda, disciplina un peculiare e articolato meccanismo funzionalmente destinato all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della violazione accertata, accompagnato dall'effetto estintivo del reato, così legittimando prassi già invalse in tema di contravvenzioni antinfortunistiche. La nuova normativa mira, cioè, 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.

Tali obiettivi sono perseguiti mediante una procedura, parallela e coordinata con il procedimento penale, che si sviluppa attraverso momenti e passaggi tra loro strettamente concatenati: apposita prescrizione di regolarizzare la violazione entro un termine prefissato, impartita al contravventore dall'organo di vigilanza (art. 20); verifica da parte dell'organo di vigilanza dell'eliminazione della violazione nel rispetto delle modalità e del termine indicati dalla prescrizione; conseguente ammissione del contravventore a pagare in sede amministrativa una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione commessa e successiva comunicazione al pubblico ministero dell'avvenuto adempimento della prescrizione e dell'eventuale pagamento della somma stabilita (art. 21); estinzione del reato se il contravventore adempie alla prescrizione e provvede al pagamento della somma stabilita e successiva richiesta di archiviazione del pubblico ministero (art. 24).

4. - Da tale complesso normativo emerge 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, a nulla rilevando che la notizia del reato sia stata inoltrata da un'autorità di polizia giudiziaria diversa dall'organo di vigilanza.

Al riguardo, è significativo che lo stesso legislatore abbia espressamente previsto due situazioni anomale rispetto al procedimento tipico descritto dagli articoli 20 e seguenti. Nel caso in cui il pubblico ministero abbia acquisito la notizia del reato di propria iniziativa, ovvero da privati o da soggetti pubblici diversi dall'organo di vigilanza, l'art. 22 prescrive che lo stesso pubblico ministero debba darne immediata comunicazione a quest'ultimo per le determinazioni inerenti alla prescrizione necessaria per eliminare la contravvenzione, così da fare rientrare tale ipotesi nella procedura tipica disciplinata dalla legge. La seconda situazione si riferisce al caso in cui l'adempimento della prescrizione sia avvenuto in un tempo superiore ovvero con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza: poiché in tale ipotesi la prescrizione è già stata impartita, l'art. 24, comma 3, rinvia all'applicazione dell'art. 162-bis del codice penale, relativo alla disciplina dell'oblazione nelle contravvenzioni punite con pena alternativa, stabilendo comunque che la somma da versare sia ridotta al quarto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione.

Tenendo presente la diversità tra queste due situazioni e la differente ratio che sorregge le relative discipline legislative - l'una caratterizzata dall'esigenza di attivare la specifica competenza dell'organo tecnico di vigilanza e di assicurare al contravventore la possibilità di usufruire del particolare meccanismo estintivo del reato, l'altra dalla necessità di garantire comunque il controllo giurisdizionale sull'effettiva eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, in un caso in cui l'organo di vigilanza è intervenuto ad impartire le prescrizioni, ma ha dettato un termine ovvero modalità di adempimento che non sono stati esattamente rispettati -, questa Corte ritiene che non sussista alcun ostacolo ad una interpretazione sistematica e teleologica capace di ricondurre le due situazioni oggetto della presente causa nell'alveo della procedura volta ad ammettere il contravventore, sostanzialmente adempiente, alla definizione in via amministrativa e alla conseguente estinzione del reato.

Appare infatti che le "lacune" segnalate dal giudice rimettente dipendono da una difettosa formulazione tecnica della normativa in esame, derivante dall'obiettiva difficoltà di prevedere in astratto tutte le possibili situazioni equipollenti a quelle espressamente disciplinate dalla legge, e, in quanto tali, non sono dovute ad una consapevole scelta di politica legislativa. Pertanto, è senz'altro possibile un'applicazione della disciplina in base alla quale, in caso di notizia di reato acquisita da un'autorità di polizia giudiziaria diversa dall'organo di vigilanza e di spontanea regolarizzazione da parte del contravventore, l'organo di vigilanza sia autorizzato ad impartire ora per allora la prescrizione prevista dall'art. 20, ovvero, ed a maggior ragione, a ratificare nelle forme dovute prescrizioni irritualmente impartite, nonché a verificare l'avvenuta eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato e ad ammettere il contravventore al pagamento della somma determinata a norma dell'art. 21, commi 1 e 2, sì che l'autore dell'illecito, previo pagamento della somma stabilita, possa usufruire dell'estinzione del reato disciplinata dall'art. 24.

Al di là delle indicazioni ora esposte al fine di addivenire ad un'applicazione della disciplina censurata conforme a Costituzione, rimane evidentemente impregiudicata la discrezionalità dell'autorità giudiziaria di adottare le soluzioni più idonee ad investire l'organo di vigilanza, nel rispetto della duplice esigenza di attivare la specifica competenza tecnica di tale organo e di ricondurre situazioni sostanzialmente omogenee a quelle espressamente previste dalla legge nell'alveo della procedura disciplinata dagli artt. 20 e seguenti del decreto legislativo in esame.

5. - Così chiarito il quadro normativo, le questioni sollevate dal giudice rimettente vanno pertanto dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari della Pretura circondariale di Ferrara, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Neppi Modona

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 18 febbraio 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.