

ATTUALITÀ

MORRIS MARINI

Riforma Cartabia e procedura estintiva delle contravvenzioni: contributo a una lettura sistematica

Nel corso del tempo, nell'ambito della legislazione penale complementare – in particolare, nei settori giuslavoristico, ambientale e, infine, in quello delle radiazioni ionizzanti – sono state introdotte diverse procedure di tipo prescrittivo-ingiunzionale, volte a degradare il reato contravvenzionale in illecito amministrativo: tutelanti beni giuridici differenti, hanno tuttavia una struttura del tutto simile, con, però, alcune peculiarità, talora giustificate dal diverso campo di applicazione, talaltra apparentemente inspiegabili. Con la riforma dell'apparato penalistico e, soprattutto, processualpenalistico, del 2022, nota come “riforma Cartabia”, è stato operato l'ennesimo allargamento del suddetto istituto, precipuamente al sistema agroalimentare. Il saggio, dunque, si propone di passare al vaglio le maggiori difformità fra la disciplina di nuovo conio e quelle dettate per le altre materie, tentando di comprendere se queste siano fondate; al contempo, si concentra su quelle che potrebbero apparire come le principali deficienze, suscettibili di minare il successo dell'intervento novellistico.

Cartabia reform and the extinguishing procedure for fines: contribution to a systematic reading

Over the course of time, various prescriptive-injunctive procedures have been introduced in complementary criminal legislation – in particular in the areas of labour law, environmental law and, finally, in the area of ionising radiation – with the aim of degrading the misdemeanour into an administrative offence: protecting different legal assets, they nevertheless have a very similar structure, with, however, some peculiarities, sometimes justified by the different scope of application, sometimes apparently inexplicable. With the reform of the criminal justice system and, above all, criminal proceedings in 2022, known as the “riforma Cartabia”, yet another enlargement of the aforementioned institute was made, mainly to the agri-food sector. The essay, therefore, proposes to examine the major discrepancies between the newly minted discipline and those dictated for other matters, attempting to understand whether these are well-founded; at the same time, it focuses on what might appear to be the main deficiencies, likely to undermine the success of the reform intervention.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Prodromi. – 3. Il campo d'applicazione. – 4. I termini. – 5. I valori pecuniari. – 6. Il lavoro di pubblica utilità. – 7. Profili processuali. – 8. Appunti conclusivi.

1. *Premessa.* È il 1994 e il 19 dicembre viene emanato il d.lgs. n. 758¹: fa capolino nell'ordinamento italiano un'inedita procedura prescrittivo-ingiunzionale in grado di estinguere² i reati di tipo contravvenzionale di matrice giuslavoristica.

¹ D.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, recante «Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro».

² «Malgrado la nomenclatura privilegiata dal legislatore, il quale infallibilmente si riferisce al concetto di “estinzione del reato”, la dottrina maggioritaria riconduce i procedimenti di definizione anticipata alla categoria dogmatica delle “cause sopravvenute di non punibilità”»: in tal senso, MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari all'indomani della riforma Cartabia: tra*

Come noto, tale meccanismo – in estrema sintesi e per sommi capi – si compone delle seguenti fasi: all'accertamento di un crimine, qualora i parametri legislativi siano rispettati e quindi lo consentano, viene impartita all'indagato, dall'organo avente funzioni di polizia giudiziaria, una prescrizione, volta alla riparazione delle conseguenze offensive o il ripristino dello *status quo ante*; a seguito della verifica del puntuale e conforme adempimento della stessa, si ha l'ammissione al pagamento dell'ammenda stabilita per il reato commesso, in misura ridotta; a liquidazione avvenuta, si giunge alla archiviazione del procedimento e relativa estinzione del reato.

Trascorsi oltre vent'anni da quell'innovativa introduzione, tra diverse polemiche³ e molti auspici⁴, in un clima teso e piuttosto divisivo – circostanza che, *mutatis mutandis*, accomuna, come si dirà meglio *postea*, anche il campo agroalimentare qui d'interesse –, la L. 22 maggio 2015, n. 68⁵ apporta nume-

compliance e logiche punitive, in *Sist. pen.*, 2023, 6 (poi pubblicato in *Forme, riforme e valori per la giustizia penale futura* (Atti del Convegno di Ferrara – Dipartimento di Giurisprudenza, 15-17 dicembre 2022), a cura di Castronuovo-Negri, Napoli, 2023, 451), 16 (ma v. anche *ivi*, 16-18 per interessanti considerazioni). La natura giuridica della procedura in analisi, in effetti, è da tempo oggetto di un vivo dibattito fra gli studiosi, che non è possibile in questa sede passare in rassegna. In sintesi, dunque, si consideri che, allo stato, tendenzialmente quattro sono le teorie: 1. condizione di procedibilità speciale; 2. condizione obiettiva di punibilità estrinseca; 3. causa di estinzione del reato; 4. figura ibrida in cui coesistono una condizione di procedibilità e una causa di non punibilità sopravvenuta in senso stretto. Per una compiuta ricostruzione in tal senso, si veda, tra i molti, TRIPODI, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti per adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, diretto da Gatta-Gialuz, vol. III, *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, a cura di Bartoli-Gatta-Manes, Torino, 2024, 514.

³ In termini (inutilmente) catastrofici, ancor prima dell'entrata in vigore del testo legislativo, SANTOLOCI, *Dietro l'introduzione dei nuovi delitti ambientali (molto scenografici, ma scarsamente applicabili e di poco effetto pratico) si nasconde l'azzeramento di fatto di tutti gli illeciti ambientali oggi esistenti...*, in *www.dirittoambiente.net*, 3 marzo 2014 e ID., *La legge sui delitti ambientali un giano bifronte: nella prima parte aggrava e nella seconda parte (di fatto) estingue i reati ambientali*, *ivi*, 17 marzo 2014. Successivamente, in maniera non dissimile, AIELLO, *L'altra faccia della Legge n. 68/2015 sugli Ecoreati: il disastro dell'eliminazione dei reati contravvenzionali in materia ambientale almeno l'80 % dei reati contravvenzionali buttati nella spazzatura*, in *www.lexambiente.it*, 2 luglio 2015.

⁴ Sul punto, GAI, *Procedura estintiva con prescrizioni*, in *Codice dell'ambiente. Profili generali e penali*, a cura di Nespor-Ramacci, Milano, 2022, 435, riporta come «è apparsa, sin dai primi commentatori, la portata innovativa diretta a privilegiare, in funzione di una tutela rafforzata del bene giuridico protetto, il ripristino dell'ambiente compromesso dall'autore della contravvenzione in alternativa alla punizione in senso tradizionale la cui efficacia deterrente rilevava i suoi limiti».

⁵ L. 22 maggio 2015, n. 68, recante «Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente», rispetto alla quale è stato scritto molto: cfr., per tutti, RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015. Per riflessioni più recenti, si rinvia a ID. (a cura di), *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, Torino, 2017, nonché a TELESKA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge 68/2015*, Torino, 2^a ed., 2021.

rosi e considerevoli cambiamenti al settore penale ambientale. Precipuamente, per quanto di rilievo in questa sede, nel *corpus* normativo del c.d. codice dell'ambiente⁶, viene inserita una Parte VI-*bis*, contenente – come da rubrica – la «disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale». Ossia: la possibilità anche rispetto a tale ramo del diritto criminale di poter accedere a un «meccanismo premiale a formazione progressiva»⁷.

Successivamente, nel 2020, nell'ambito di un generale riassetto della regolamentazione delle radiazioni ionizzanti, il d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101⁸, all'art. 228⁹, estende il suddetto istituto alle fattispecie contravvenzionali previste in tale branca dal Capo I del Titolo XVI del medesimo decreto.

Infine, nell'anno di una delle più articolate rimodulazioni della normativa penalistica e processualpenalistica degli ultimi lustri, il 2022, il Governo, autolimitandosi rispetto a una delega che prevedeva maglie ben più larghe, aggiunge anche alla legislazione agroalimentare questa particolare forma di «oblazione pre-processuale»¹⁰.

Il presente contributo si pone l'obiettivo di soffermarsi non tanto sulla pedissequa analisi della disciplina di nuovo conio¹¹, quanto invece di rilevare le maggiori differenze rispetto alle similari procedure su cui essa è stata modellata. Segnatamente, dunque, si cercherà di verificare se vi sia giustificazione in merito a dette difformità, ma altresì di segnalare quelle che *potrebbero appa-*

⁶ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (noto, infatti, anche come TUA – Testo Unico Ambientale), sul quale, *ex plurimis*, NESPOR-RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, cit.

⁷ L'espressione è di TRIPODI, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti*, cit., 507.

⁸ D.lgs. 31 luglio 2020, n. 101, recante «Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordina della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117».

⁹ A differenza del simile istituto previsto nelle altre materie, il d.lgs. 101/2020 ha dettato la disciplina dell'«Estinzione del reato» in un solo articolo, il 228, composto di tredici commi.

¹⁰ Detta formula era stata usata da PADOVANI, *D.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758*, in *Leg. pen.*, 1995, 382.

¹¹ Già numerosi contributi si sono occupati di analizzare *funditus* il meccanismo premiale in analisi e, nel corso della presente disamina, verranno variamente richiamati. Per una rapida ricostruzione, per intanto, si rinvia a FORTE-RIZ, *Illeciti alimentari: prime note sull'art. 70 d.lgs. 150/2022 (cd. "riforma Cartabia")*, in *www.giurisprudenzapenale.com*, 2022, 11, nonché a VIOLANTE, *L'adempimento alle prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, in *La giustizia penale dopo la c.d. Riforma Cartabia. Aggiornato alla legge 24 novembre 2023, n. 168 e al d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31*, a cura Geraci, Torino, 2024, 561.

*rire*¹² come le principali, eventuali deficienze dell'“innovativo” impianto, in grado di fraporsi alla piena riuscita degli intenti perseguiti dai *conditores*.

2. *Prodromi*. La storia recente della legislazione penale agroalimentare (e non solo) si caratterizza per una ricca e ingarbugliata trama, contornata da *hitch-cockiani* colpi di scena¹³.

Verso il termine del 2015, una commissione ministeriale presieduta da Gian Carlo Caselli (nota, infatti, come Commissione Caselli)¹⁴, incaricata di razionalizzare il «complesso sistema normativo nella materia [*de qua*], attraverso una ricognizione delle fonti esistenti, una loro semplificazione e un adeguato coordinamento con le fonti extrapenali di riferimento (soprattutto di matrice sovranazionale)», nonché di «realizzare un ammodernamento e un adeguamento dell'intervento penale, rapportato alla consistenza di beni giuridici nuovi, che richiedono, anche in funzione preventiva, strumenti di tutela diversificati e innovativi»¹⁵, licenziava uno schema di disegno di legge e delle relative linee guida illustrative.

Ben un lustro dopo, nel 2020, veniva presentato, a corollario delle considerazioni maturate in tale ultima sede, il d.d.l. 6 marzo 2020, n. 2427¹⁶, il quale però non andò a buon fine.

¹² Il condizionale pare d'obbligo in questo caso, più d'altri, proprio in quanto la materia che c'intrattiene – *rectius*, l'istituto prescrittivo, riferibile a tutti i campi nei quali è stato adottato – ha dimostrato una volubilità interpretativa, tanto in dottrina, quanto – soprattutto – nella prassi (specie giurisdizionale), tale da rendere sovente vetuste, dall'oggi al domani, le esegesi formulate.

¹³ Per una recente ricostruzione sul punto, v. DONINI, *Sicurezza alimentare e salute pubblica nei progetti di riforma*, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da Palazzo-Paliero-Pelissero, vol. XIV, *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, a cura di Gargani, Torino, 2021, 451.

¹⁴ Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare, istituita presso il Ministero della Giustizia con d.m. 20 aprile 2015 (integrata con i successivi dd.mm. 30 aprile 2015 e 31 luglio 2015), presieduta da Gian Carlo Caselli, sul cui lavoro finale (reperibile in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2 novembre 2015), si veda l'approfondito studio di DONINI, *Il progetto 2015 della commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2016, 1, 4.

¹⁵ Citazioni testuali da CUPELLI, *Il cammino verso la riforma in materia di reati agroalimentari*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2 novembre 2015, 2.

¹⁶ D.d.l. 6 marzo 2020, n. 2427, «Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari», su cui, v. CASTRONUOVO, *La riforma dei reati a tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare. Appunti sul d.d.l. 2427*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2016, 4, 166, nonché TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e salute pubblica al bivio della «nocività» degli alimenti: spunti critici sul d.d.l. n. 2427 del 2020*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2022, 204. Cfr., inoltre, il *Dossier* illustrativo n. 258, elaborato dal Servizio Studi del Parlamento e reperibile sul sito del Senato.

In ambedue i progetti, era già contemplata la possibilità d'interpolare il testo cardine della materia, ossia la L. 30 aprile 1962, n. 283¹⁷, mediante l'inserimento nella stessa di una procedura estintiva delle contravvenzioni¹⁸.

Tuttavia, con generale stupore della dottrina e degli operatori del diritto¹⁹, nel 2021, si apprendeva che il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27²⁰, all'art. 18, lett. b), espressamente abrogava – facendo salve soltanto una manciata di disposizioni – l'appena menzionata legge di riferimento. In sostanza, il legislatore «elimina[va] con un vero e proprio “colpo di spugna” un universo normativo che costituisce (o meglio: costituiva) un intero “livello di tutela” del diritto penale della sicurezza agroalimentare»²¹.

All'indomani di tale discussa operazione, molti si interrogavano se essa fosse il frutto di un errore o di una scelta consapevole dei *conditores*. È alquanto probabile che, effettivamente, si sia trattato di una disattenzione, specie avuto riguardo al fatto, come notato da qualcuno²², che sino a quel momento i più

¹⁷ L. 30 aprile 1962, n. 283, recante «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande».

¹⁸ Per delle generali riflessioni sulla procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari come era stata pensata nell'articolato avanzato dalla Commissione Caselli, si legga CUPELLI, *La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi*, in *Dir. agroalim.*, 2016, 47.

¹⁹ Alla diffusione della notizia è seguita una vera e propria levata di scudi e i commenti che si sono prodotti sono stati plurimi: si veda, anzitutto, quanto autorevolmente detto nella relazione della Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Abolizione della disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari (l. n. 283 del 1962 e succ. mod.) ad opera del d.lgs. n. 27 del 2021*, rel. n. 13/2021, 17 marzo 2021, pubblicata in www.giurisprudenzapenale.com. In dottrina, si rinvia a AMENDOLA, *L'assurda abrogazione della “legge alimenti”. Sguarnito il fronte della tutela della salute dei cittadini e del contrasto alle frodi alimentari*, in www.questionegiustizia.it, 17 marzo 2021; MAZZANTI, *Abrogata la Legge 30 Aprile 1962, n. 283: una scelta incomprensibile che rischia di aprire una voragine nel sistema degli illeciti alimentari*, in www.giurisprudenzapenale.com, 17 marzo 2021; NATALINI, *L'abrogazione (occulta) della disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari (l. n. 283 del 1962 e succ. mod.) ad opera del d.lgs. n. 27 del 2021*, in *Riv. dir. giur. agr. amb.*, 2021, 2 (contributo che ripropone, con modifiche e integrazioni, testuali e bibliografiche, la relazione dell'Ufficio del Massimario poc'anzi richiamata).

²⁰ D.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117».

²¹ Per dirla con le parole di DIAMANTI, *Il sortilegio di von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari della l. n. 283/1962*, in www.sistemapenale.it, 17 marzo 2021.

²² Diamanti, *op. ult. cit.*, per il quale, «se c'è una linea politico-criminale comune all'interno dei più recenti progetti di riforma in materia di sicurezza agroalimentare, è senz'altro orientata all'implementazione, e non all'indebolimento, dello strumento penale». Ma, in parte *contra*, v. MASINI-NATALINI, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato): storia (infelice) delle (re)divine*

recenti progetti di riforma della materia miravano a un “rafforzamento” della disciplina criminale.

Invero, il legislatore, in una surreale corsa contro il tempo, per evitare i problemi che avrebbero potuto scaturire dall’entrata in vigore della normativa abolitiva, è tornato sui propri passi. Con il d.l. 22 marzo 2021, n. 42, convertito con modificazioni nella L. 21 maggio 2021, n. 71²³, «allo scopo di evitare un effetto abrogativo di tutte le disposizioni sanzionatorie di carattere penale e amministrativo» di cui alla L. 283/1962²⁴, d’urgenza “ripristinava” tali fattispecie, proprio al fine di non produrre «l’effetto di lasciare settori importanti per la salute dei consumatori del tutto privi di tutela»²⁵.

Successivamente, partendo dalle radici del c.d. d.d.l. Bonafede²⁶ e passando attraverso l’elaborazione di svariate proposte da parte della c.d. Commissione

contravvenzioni alimentari (o di quel che resta...), in *Dir. agroalim.*, 2022, 597, che affermano: «non sono mancati, negli anni, i tentativi di *assalto*, più o meno palesi, all’armamentario penale in materia alimentare»; a suffragio di tale affermazione, gli AA. operano una sintetica ricostruzione degli interventi che sono intercorsi a minare l’apparato *de quo*, oltre a considerare la procedura estintiva oggetto del presente contributo parte di tale percorso (v. *infra*, nt. 38).

²³ D.l. 22 marzo 2021, n. 42, recante «Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare», convertito con modificazioni nella L. 21 maggio 2021, n. 71. Anche qui, numerose sono state le osservazioni degli studiosi, specie con considerazioni riguardo ai (problematici) profili di diritto intertemporale: cfr. Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (d.l. n. 42 del 2021): il ripristino delle contravvenzioni igienico-sanitarie e le prime ricadute operative del d.lgs. n. 27 del 2021 in tema di controlli ufficiali sugli alimenti*, rel. n. 16/2021, 29 marzo 2021, nonché, in dottrina, AMENDOLA, “*Legge Alimenti*”: *si rimedia a un errore*, in *www.questionegiustizia.it*, 31 marzo 2021 (altresì pubblicato in *www.lexambiente.it*, 12 aprile 2021); GAMBARDELLA, *Nessuna abolitio criminis nella vicenda dei reati alimentari*, in *Sist. pen.*, 2021, 4, 75; NATALINI, *Abrogata l’abrogazione delle contravvenzioni igienico-sanitarie in materia alimentare*, in *Foro it.*, 2021, V, 149; ID., *La prova delle (redivive) contravvenzioni alimentari: i correttivi della l. 71/21, di conversione del d.l. 42/21*, *ivi*, 2021, X, 271; ID., *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (d.l. n. 42 del 2021): il ripristino delle contravvenzioni igienico-sanitarie e le prime ricadute operative del d.lgs. n. 27 del 2021 in tema di controlli ufficiali sugli alimenti*, in *Riv. dir. giur. agr. amb.*, 2021, 2 (contributo che ripropone, con modifiche e integrazioni, testuali e bibliografiche, la relazione dell’Ufficio del Massimario in questa nota menzionata); PISANELLO, *Cosa resta del giorno. L’adeguamento italiano al Regolamento UE 2017/625, dopo la legge di conversione n. 71/2021*, in *Alimenta*, 2021, 2, 65.

²⁴ Citazioni testuali dalla *Relazione illustrativa al d.lgs. n. 42/2021*, reperibile sul sito della Camera dei Deputati.

²⁵ *Relazione ult. cit.*, che chiosa in tal senso: «Effetto certamente non voluto, quanto meno perché non previsto dalla legge delega in forza della quale il decreto è stato adottato e non accompagnato nel decreto da interventi di natura sanzionatoria idonei ad incidere sui medesimi ambiti».

²⁶ D.d.l. 13 marzo 2020, n. 2435, «Delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello», sul quale, tra i molti, GIALUZ-DELLA TORRE, *Il progetto governativo di riforma della giustizia penale approda alla*

Lattanzi²⁷, nel 2022 si è portata a compimento una delle più ambiziose riforme del processo penale dall'entrata in vigore del "nuovo" codice di rito a oggi. Con l'obiettivo, come previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)²⁸, della riduzione del 25% della durata dei procedimenti entro il 2026²⁹, la legge delega 27 settembre 2021, n. 134³⁰ ha dettato numerosi criteri, che sono stati poi sviluppati nel d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, oramai noto come "riforma Cartabia"³¹.

Inevitabile, al fine di raggiungere i traguardi posti, puntare su alcuni istituti: in questo senso, la "transazione anticipata con l'organo accertatore"³² aveva già

camera: per avere processi rapidi (e giusti) serve un cambio di passo, in *Sist. pen.*, 2020, 4, 145 e SPANGHER, *La riforma Bonafede del processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, 589.

²⁷ Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello, istituita presso il Ministero della Giustizia con d.m. 16 marzo 2021, presieduta dal dott. Giorgio Lattanzi (d'ora in avanti, Commissione Lattanzi). Il testo della *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. a.c. 2435* è pubblicato in www.sistemapenale.it, 25 maggio 2021. Inoltre, circa i lavori del gruppo, si legga lo speciale *Forum sulla proposta di riforma della giustizia penale (Commissione Lattanzi)* di *Leg. pen.*, 2021 e, più di recente, l'ampio contributo LATTANZI-LUPO, *I lavori e le proposte della "Commissione Lattanzi"*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, cit., vol. I, *Il procedimento penale tra efficienza digitalizzazione e garanzie partecipative*, a cura di Caianiello-Gialuz-Quattrocchio, Torino, 2024, 27.

²⁸ Diffusamente, in merito a PNRR e "riforma Cartabia", SELVAGGI, *Gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in tema di giustizia penale*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, cit., vol. I, *Il procedimento penale*, cit., 3.

²⁹ Sul punto, cfr. l'attenta disamina di CANZIO, *Le difficili sfide di una riforma di sistema fra efficienza organizzativa e garanzie del giusto processo*, in *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, cit., vol. I, *Il procedimento penale*, cit., 51.

³⁰ L. 27 settembre 2021, n. 134, recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari». Si legga, *amplius*, GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia"*, in www.sistemapenale.it, 15 ottobre 2021.

³¹ D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, rubricato «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», su cui, *ex plurimis*, nell'ultimissimo scorcio, la già ricordata opera diretta da GATTA-GIALUZ, *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, cit. (altresì aggiornato al decreto correttivo - del quale si darà conto *infra*, in relazione alla fattispecie che ci coinvolge), nonché il volume curato da SPANGHER, *La riforma Cartabia. Codice penale - Codice di procedura penale - Giustizia riparativa*, Pisa, 2022.

³² Tale espressione viene utilizzata in Commissione Lattanzi, *Relazione finale*, cit., 45. Per brevi considerazioni sulla parte del testo della menzionata Commissione riguardante la procedura estintiva delle contravvenzioni, cfr. BONINI, *Le linee programmatiche in tema di giustizia riparativa: il quadro e la cornice*, in www.legislazionepenale.eu, 15 giugno 2021.

dimostrato risultati notevoli nei campi nei quali era stata adottata³³. Questa, difatti, risulta “efficace” sotto svariati punti di vista, ed è lo stesso Governo a confermarlo, nella relazione illustrativa al citato decreto: si pensi a come, essendo principalmente gestita dalla “polizia giudiziaria”, sgravi il carico di lavoro del pubblico ministero, il quale svolge funzioni di controllo e di coordinamento assai ridotte rispetto a quelle classiche che assumerebbe quale gestore diretto in un consueto *iter*. In più, nel caso di esito positivo, si perviene all’archiviazione: il che alleggerisce il carico che incombe sulle procure e altresì sui tribunali, «ridu[cendo] il numero dei procedimenti che arrivano a giudizio»³⁴.

Consapevoli, pertanto, che un ampliamento della stessa anche ad altri rami del diritto criminale era perfettamente in linea con gli intenti riformatori, i *conditores* deleganti hanno dettato principi e linee direttive. Tali criteri sono

³³ «La strategia premiale che connota la legge delega mira a valorizzare istituti già affacciatisi nel nostro orizzonte normativo, in epoca più o meno recente»: così, MAZZACUVA, *La giustizia penale inter pares: logiche di scambio e percorsi di incontro. Uno studio a partire dalla “riforma Cartabia”*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, 684.

Per un’interessante analisi circa il rapporto fra l’istituto prescrittivo-ingiunzionale e la possibilità di far emergere l’ampia cifra oscura che connota i reati *lato sensu* “economici”, v. MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari*, cit., 3-8.

³⁴ Cfr. la *Relazione illustrativa al d.lgs. n. 150/2022*, in www.sistemapenale.it, 20 ottobre 2022, 353, che sottolinea, inoltre, come il meccanismo estintivo assicuri «una efficace tutela al bene giuridico tutelato, grazie alla leva ripristinatoria/risarcitoria». Similmente, GATTA, *Riforma della giustizia penale*, cit. In chiave maggiormente critica, RUGANI, *L’estinzione delle contravvenzioni “alimentari” nella fase delle indagini preliminari: commento delle disposizioni introdotte dall’art. 70 d.lgs. 150/2022 («modifiche alla legge 30 aprile 1962 n. 283»)*, in www.legislazionepenale.eu, 6 febbraio 2023, 25, secondo cui, «l’istituto implica, però, l’incremento dei compiti di Procure della Repubblica e autorità amministrative nelle fasi di “prescrizione” e “verifica”: il carico penale è, pertanto, stato spostato dalla fase processuale a quella delle indagini, dalle cui competenze gestionali ed organizzative dipenderanno i risultati in termini di efficienza giudiziaria».

Si leggano, infine, le osservazioni critiche di PALAZZO, *Uno sguardo d’insieme alla riforma del sistema sanzionatorio*, in *Dir. proc. pen.*, 2023, 16, il quale, partendo dal presupposto generale per cui «il vero nodo problematico di questi istituti è semmai un altro e certamente più intricato e radicale», cioè che «pare anche costituzionalmente discutibile che il solo obiettivo deflativo dell’efficienza possa di per sé giustificare la rinuncia alla pena per un fatto di reato completo di tutti i suoi requisiti», analizzando la “transazione anticipata a formazione progressiva”, suggerisce che «potrebbe profilarsi la mancanza di una seria ragione giustificatrice che vada oltre l’obiettivo puramente deflativo: invero, suona difforme agli scopi “di giustizia” il fatto che la sola osservanza tardiva di regole doverose valga ad estinguere la responsabilità per un’inosseranza che si è già consumata». Queste caratteristiche «impongono che esso sia sorretto da un’accurata valutazione in ragione della quale l’interesse ad un pronto soddisfacimento dei beni tutelati dalla norma violata appaia così rilevante da giustificare la rinuncia all’irrogazione della pena e insieme anche la rinuncia a quel presumibile effetto di prevenzione generale collegato all’irrogazione della pena».

stati definiti all'art. 1, co. 23, L. 134/2021, mantenendo, peraltro, del tutto inalterato l'impianto originario del d.d.l. n. 2435/2020³⁵.

In particolare, la lett. b) richiedeva di «*individuare le contravvenzioni* per le quali consentire l'accesso alla causa di estinzione di cui alla lettera a)»³⁶. Appare dunque evidente che la legge “quadro” non è stata affatto circostanziata nello specificare in seno a quali settori operare l'allargamento: tuttavia, il legislatore delegato ha agito, inspiegabilmente, con assoluto *self restraint*, disciplinando – come anticipato in apertura – l'istituto estintivo solo con riguardo al diritto penale agroalimentare.

A una prima impressione, la scelta rimane senza logica: desta perplessità pensare a quanti ambiti del diritto, “nutriti” di numerose e contestatissime³⁷ ipotesi contravvenzionali, avrebbero potuto essere altrettanto oggetto di intervento³⁸.

³⁵ Art. 10 d.d.l. 2435/2020, «Disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni»: in argomento, si legga VIGONI, *Ampliamento delle procedure alternative e ipotrofia dei moduli riparatori (Osservazioni a margine di un progetto di riforma)*, in *Sist. pen.*, 2021, 11-13, la quale esprime un certo scetticismo: «Così come viene strutturalmente proposta, la nuova causa estintiva pare esprimere un modello poco efficace per le dimensioni operative ridotte: è un congegno che nasce già debole» (*ivi*, 12).

³⁶ Corsivo aggiunto. La citata lett. b) prosegue dettando ulteriori criteri, che verranno però meglio approfonditi in seguito. Per qualche osservazione a proposito delle linee di delega, v. MAZZACUVA, *La giustizia penale inter pares*, cit., 684 e VIOLANTE, *Le contravvenzioni estinguibili in fase investigativa*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 57. Di «indicazioni non particolarmente puntuali» parla AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, 70 (cfr. anche 74); *contra* DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, a cura di Castronuovo-Donini-Mancuso-Varraso, Milano, 2023, 155, per il quale, «le linee-guida erano piuttosto chiare».

³⁷ È la stessa *Relazione illustrativa*, cit., 353, a sottolineare la «frequente contestazione». Per qualche numero circa i controlli degli operatori agroalimentari, sull'anno 2021, cfr. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., 152, nt. 32 e relativo rinvio a fonti ufficiali. Un lucido sguardo, volto però maggiormente alla realtà effettiva delle contestazioni penali in tale campo – e relative conseguenze sul piano della conclusione di tali procedimenti –, è dato da PACILEO, *Una modesta risposta sulla procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari*, in *Dir. agroalim.*, 2023, 142-144, il quale così conclude: «Sta di fatto che la “punizione” dei reali alimentari è tanto occasionale da costituire poco più che una chimera».

³⁸ Si pensi alle contravvenzioni in materia di edilizia o quelle che connotano il settore dei beni culturali, che, per vero, inizialmente erano stati pensati per un ulteriore allargamento del raggio d'azione: per qualche dettaglio in più, cfr. VERGINE-MICHELI, *La estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, in *La riforma Cartabia. Codice penale – Codice di procedura penale – Giustizia riparativa*, cit., 486-487 (in particolare, nt. 5) e 497-498, nonché MASINI-NATALINI, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato)*, cit., 585-588 (ma anche, 596: «Volendo essere maliziosi, non sembra affatto casuale che l'unico campo di intervento in cui i *conditores* hanno dato attuazione *in parte qua* alla legge delega sulla riforma del regime sanzionatorio

Una spiegazione, in merito, si rinviene nei lavori preparatori.

In particolare, la medesima relazione illustrativa citata *supra* – come similmente suggeriva la Commissione Lattanzi³⁹ – riporta che «gli ambiti di materia sono stati individuati tenendo conto dell’esistenza, a livello normativo e di prassi, [...] di autorità amministrative [...] specializzat[e] nell’accertamento di reati in quegli ambiti», e che «l’esistenza [degli stessi] è una *premessa indispensabile* per il successo della procedura»⁴⁰. Lo stesso legislatore cita dunque la presenza dei Nuclei Antisofisticazione e Sanità (N.A.S., per quanto riguarda il corpo di polizia, oltre alle autorità amministrative A.S.L. – Aziende Sanitarie Locali)⁴¹ per giustificare l’ampliamento al solo impianto della L. 283/1962⁴².

E tuttavia, la scelta non convince fino in fondo, laddove, in verità, anche in altri campi, seppur in assenza di uno specifico organo di tutela, vi sono ormai ampie conoscenze. Indotte soprattutto dalla sempre maggiore presenza di situazioni poste al di fuori della legalità – come testimoniato dal mastodontico allargamento del diritto penale complementare –, queste consentono an-

delle contravvenzioni sia stato proprio quello – sfortunato, martoriato e già oggetto di incursioni abrogative (più o meno volute ma finora sempre scongiurate – della legislazione alimentare»).

A riguardo, inoltre, cfr., *ex plurimis*, AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 74-75, il quale peraltro ritiene che «potevano essere maturi i tempi per introdurre un’unica procedura estintiva di tipo ingiunzionale di rango codicistico».

³⁹ V. Commissione Lattanzi, *Relazione finale*, cit., 45: «Il legislatore delegato dovrà pertanto tracciare l’ambito di applicazione di questa forma di “transazione anticipata con l’organo accertatore” prendendo le mosse dalle contravvenzioni per le quali è previsto un *intervento di un’autorità amministrativa*» (corsivo aggiunto).

⁴⁰ *Relazione illustrativa*, cit., 353 (corsivi aggiunti). Si leggano, sul punto, le considerazioni sviluppate da MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari*, cit., 10 s., che fa notare la sempre maggior rilevanza di organi amministrativi «anche sul terreno dell’indagine penale» e così conclude: «A ben vedere, è proprio di fronte agli organi accertatori che si svolge il segmento più rilevante della procedura in esame, a partire dall’accertamento dei requisiti di merito (compresa la valutazione del grado di progressione offensiva della condotta) a cui si lega l’ammissione del reo alla definizione in via amministrativa».

⁴¹ Cfr. la nota precedente.

⁴² Tra i molti critici circa l’insufficiente attuazione della delega, si legga, *ex multis*, GIUNCHEDI, *Introduzione*, in *Estinzione dei reati alimentari*, a cura di Id., Torino, 2024, XV, per il quale, «non convince l’opzione riduttiva del legislatore delegato di limitarlo alle sole contravvenzioni alimentari, con inevitabili riflessi di irragionevolezza sul piano della parità di trattamento», mentre «estendere anche a questi settori l’estinzione della contravvenzione [...] avrebbe senza dubbio consentito di ottimizzare l’importante risorsa». Di «stupida delusione» parla VERGINE, *Commento agli artt. 70 e 96 del d.l.vo 150/2022*, in *Arch. n. proc. pen.*, 2022, 579.

che a pubblici ufficiali non specializzati di comprendere e valutare le migliori condizioni attuabili.

3. *Il campo di applicazione.* L'art. 70 d.lgs. 150/2022 ha dunque interpolato il testo della citata legge cardine, inserendo gli artt. da 12-ter a 12-novies, che disciplinano una procedura di «estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore».

Il campo di applicazione viene definito dal primo comma dell'art. 12-ter.

L'«apparato ingiunzionale» si riferisce sia alle contravvenzioni «in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande»⁴³ previste sia dalla stessa L. 283/1962, che «da altre disposizioni aventi forza di legge».

Anzitutto, va segnalata quella che a molti è sembrata una svista: il riferimento alla «tracciabilità» risulterebbe, in effetti, «incongruo», essendo ambito presidiato da sanzione amministrativa. Come autorevolmente fatto notare⁴⁴, il rifiuto trova una spiegazione, considerando che il menzionato progetto della Commissione Caselli suggeriva effettivamente di inasprire la tutela e rendere l'illecito da, appunto, amministrativo a penale⁴⁵.

Va accolta con favore l'adozione di un raggio d'azione «largo» della nuova regolamentazione, sulla scia della disciplina giuslavoristica, invece di assecondare una ingiustificata limitazione della competenza come aveva fatto, all'opposto, il legislatore del 2015 rispetto al settore ambientale.

Infatti, da un lato, per quanto riguarda il d.lgs. 758/1994, si è avuto un progressivo allargamento della gamma di fattispecie criminose interessate dal meccanismo *de quor*: inizialmente, si è passati dall'allegato I dell'appena citata legge, che tuttora detta un'elencazione di reati a cui fa riferimento l'art. 19,

⁴³ Sulla difficoltà della delimitazione del campo d'azione a causa della genericità dei vari elementi indicati nella formula, come anche il concetto stesso di «alimento» («notoriamente controverso»), cfr. MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari*, cit., 18 s. V., infatti, *infra* nt. 51 e 52.

⁴⁴ V. Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Relazione su novità normativa. La "riforma Cartabia"*, rel. n. 2/2023, 5 gennaio 2023, in *www.sistemapenale.it*, 10 gennaio 2023, 260. Ma tendenzialmente *contra*, PACILEO, *op. ult. cit.*, 138, nt. 2, il quale fa «notare che la giurisprudenza ha talvolta ricondotto all'art. 5, lett. b), legge n. 283/1962 («cattivo stato di conservazione») la non tracciabilità della filiera del prodotto», richiamando plurimi precedenti della Corte di Cassazione.

⁴⁵ Il riferimento è all'art. 2 d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, attualmente vigente e tutelante, come da rubrica, la «Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002 in materia di rintracciabilità» mediante sanzione amministrativa. V. anche, in merito, DIAMANTI, *op. ult. cit.*, 157, nt. 55.

all'art. 15 d.lgs. 26 aprile 2004, n. 124⁴⁶, che ne ha operato una prima estensione. Si è poi giunti all'art. 301 d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81⁴⁷, il quale ha definitivamente generalizzato l'impiego dell'istituto prescrittivo «alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro *previste dal presente decreto nonché da altre disposizioni* aventi forza di legge» (si noti proprio la simile enunciazione dell'art. 12-ter⁴⁸)⁴⁹. Dall'altro lato, per converso, l'art. 318-bis d.lgs. 152/2006 circoscrive il suo ambito alle «ipotesi contravvenzionali in materia ambientale *previste dal presente decreto*», irragionevolmente limitando la possibilità di ottenere un effetto liberatorio ad alcune fattispecie⁵⁰.

Di talché, viste le numerose previsioni contenute nel coacervo di testi legislativi che connotano la sfera agroalimentare⁵¹, la scelta coltivata dai *conditores*, come si diceva poc'anzi, appare la più corretta⁵².

⁴⁶ D.lgs. 23 aprile 2004, n. 24, recante «Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30».

⁴⁷ D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, recante «Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro».

⁴⁸ In tema, si legga AGNINO, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, in *La riforma del sistema penale. Commento al d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150 (c.d. Riforma Cartabia)*, in attuazione della legge delega 27 settembre 2021, n. 134, a cura di Bassi-Parodi, Milano, 2022, 470, secondo cui, «tale tecnica consente di valorizzare maggiormente la nuova causa estintiva, evitando al contempo irragionevoli esclusioni nell'ambito della disciplina penale in materia [agroalimentare], dislocata in una pluralità di provvedimenti normativi».

⁴⁹ Per di più, sull'ambito applicativo della disciplina giuslavoristica, v., per tutti, il lavoro monografico di AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, Napoli, 2008, 118 ss.

⁵⁰ Circa il differente raggio d'azione della procedura ambientale e di quella neo-introdotta, RICCARDI, *Dall'archiviazione meritata all'oblazione alimentare: il procedimento delle prescrizioni e l'estinzione delle contravvenzioni nella riforma Cartabia*, in *Riv. pen.*, 2023, 29, segnala «una rilevante asimmetria tra oblazione prevenzionistica e alimentare, da un lato, e oblazione ambientale, dall'altro, con tutti i possibili profili di frizione in punto di ragionevolezza (art. 3 Cost.) della scelta legislativa in quest'ultimo settore, a rischio di declaratoria di incostituzionalità». Al proposito, tuttavia, si veda quanto verrà rimarcato *infra* (parr. 4, 5 e 6), su punti diversi, ma con omogeneità di principio.

⁵¹ Basti pensare, per esempio, al poc'anzi citato d.lgs. 190/2006, recante – infatti – «Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare»; ma anche, sempre non esaustivamente, al d.lgs. 21 maggio 2004, n. 169, circa la disciplina degli integratori alimentari, oppure al d.lgs. 21 marzo 2005, n. 70, sui reati in tema OGM. Riguardo invece all'apparato contravvenzionale della L. 283/1962, MAZZANTI, *La disciplina sanzionatoria penale nella produzione di alimenti*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di Borghi-Camfora-Di Lauro-Russo, Torino, 2024, 944, lo definisce efficacemente come un «microcosmo polimorfo».

⁵² Tendenzialmente *contra* DONELLI, *Contravvenzioni e prescrizioni: il nuovo istituto in diritto penale alimentare, appunti per una virtuosa sedimentazione normativa e uno sguardo al futuro*, in *Dir. pen.*,

Le contravvenzioni per le quali sia possibile operare con prescrizione sono inoltre delimitate dalla sanzione prevista, ossia risultano estinguibili “solamente” quelle per cui sia stabilita la pena dell’ammenda, anche se alternativa.

Anzitutto, giova sottolineare che nel caso di illeciti puniti esclusivamente con l’arresto, questi rimangono esclusi dal campo d’applicazione degli artt. 12-*ter* e seguenti e tanto meno ne è stato inserito un autonomo istituto estintivo. E infatti, laddove anche nella disciplina ambientale non è contemplata alcuna ipotesi di estinzione delle contravvenzioni con pena unicamente “carceraria”, sia l’articolato proposto dalla Commissione Caselli⁵³, che poi il menzionato d.d.l. 2427/2020⁵⁴, contemplavano l’inserimento di un’apposita disposizione, modellata sulla falsariga dell’art. 302 d.lgs. 81/2008. Quest’ultimo, nei casi di cui si sta dibattendo, attribuisce al giudice il *potere*, «su richiesta dell’imputato, [di] sostituire la pena irrogata nel limite di dodici mesi con il pagamento di una somma determinata secondo i criteri di ragguglio di cui all’articolo 135» c.p. (co. 1). Ne conseguirà, poi, l’estinzione del reato, «decorso un periodo di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza [...] sen-

proc., 2024, 93, che sottolinea - vedendolo come un limite - «l’oceano di fattispecie riconducibili alla materia, [...] una quantità [...] che pochi riuscirebbero a contare e che pochissimi conoscono», concludendo criticamente che «più ampia è la pleora di fattispecie sulla quale l’istituto astrattamente si estende, più alto è il rischio che la fattispecie concreta non permetta l’elaborazione di una prescrizione da parte dell’organo accertatore».

⁵³ Art. 12-*ter*:6 dell’articolato proposto dalla Commissione Caselli, cit., «Definizione delle contravvenzioni punite con la sola pena dell’arresto», che così recitava: «Per le contravvenzioni punite con la sola pena dell’arresto, e sempre nei limiti di cui all’articolo 12 *ter*, il giudice può, su richiesta dell’imputato, sostituire la pena irrogata nel limite di ventiquattro mesi con il pagamento di una somma determinata secondo i criteri di ragguglio di cui all’articolo 135 [c.p.]. La sostituzione avviene solo quando siano state eliminate tutte le fonti di potenziale rischio e le eventuali conseguenze dannose del reato».

⁵⁴ Art. 6, co. 1, lett. d), d.d.l. n. 2427/2020, il quale presentava invece un testo più elaborato rispetto a quello citato alla precedente nota: «1. Le disposizioni del presente articolo si applicano alle contravvenzioni in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità e igiene alimentare punite con la pena dell’arresto e la cui consumazione è dipesa da eventi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro che possono essere neutralizzati o rimossi. 2. Per le contravvenzioni di cui al comma 1 il giudice può, su richiesta dell’imputato, sostituire la pena irrogata nel limite di due anni con il pagamento di una somma determinata secondo i criteri di ragguglio di cui all’articolo 135 [c.p.]. 3. La sostituzione di cui al comma 2 è ammessa solo quando sono state eliminate le fonti di rischio da cui è dipesa la consumazione del reato. 4. Decorso tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza che ha operato la sostituzione di cui al comma 2, il reato si estingue se l’imputato ha adempiuto al pagamento e non ha commesso ulteriori reati in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità e igiene alimentare».

za che l'imputato abbia commesso ulteriori» fatti penalmente rilevanti in ambito giuslavoristico (co. 3)⁵⁵.

Sotto tale profilo, è la stessa relazione illustrativa a notare correttamente che il tenore letterale della L. 134/2021 «esclude[va] senz'altro la possibilità di esercitare la delega in rapporto a contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto»⁵⁶.

A diversa conclusione giungeva originariamente il legislatore delegato a proposito di quelle fattispecie punite con la pena *congiunta* dell'arresto e dell'ammenda. Invero, evitando l'annoso, e ancora non del tutto sopito, dibattito creatosi attorno alla materia ambientale – in cui, l'ambiguo testo dell'art. 318-*bis* d.lgs. 152/2006 lasciava aperte le porte a interpretazioni contrastanti, come di fatto si è poi riscontrato nella prassi⁵⁷ –, la normativa risultava altresì applicabile a tali tipologie di reati⁵⁸.

⁵⁵ Una particolare procedura prescrittivo-ingiunzionale di un reato punito esclusivamente con l'arresto (quantomeno dal 2009, mentre prima si statuiva una pena alternativa con l'ammenda) era contenuta nell'art. 169, co. 2, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (c.d. codice *privacy*): là dove il comma di apertura prevedeva la contravvenzione, il secondo, in poche righe, ne disciplinava infatti un curioso meccanismo estintivo, in gran parte coincidente – seppur in maniera assai sintetica – con quelli analizzati in questa sede. La norma, tuttavia, è stata abrogata con il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101.

⁵⁶ Così, *Relazione illustrativa*, cit., 354. Si noti, infatti, che la lett. a) dell'art. 1, co. 23, L. 134/2021 parla di «pagamento di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa».

⁵⁷ Dopo una iniziale parcellizzazione delle esegesi tanto nella prassi – in cui diversi uffici di procura offrivano opposte soluzioni –, quanto nella dottrina, allo stato pare essere prevalente la tesi che esclude l'applicabilità del meccanismo estintivo ai reati puniti con pena congiunta. Sul punto, la letteratura è pressoché infinita: si veda, per l'interpretazione “ampia”, all'indomani dell'introduzione della fattispecie, BATTARINO, *La prima fase di applicazione della legge 22 maggio 2015 n. 68*, in *www.questionegiustizia.it*, 26 maggio 2016; per una più recente presa di posizione in tal senso, cfr., *ex plurimis*, CHILOSI, *Estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *La legge sugli ecoreati due anni dopo*, cit., 131 e NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale ambientale*, Bologna, 2021, 256. L'argomento restrittivo, invece, era stato sostenuto, sin dall'inizio, da PAONE, *Quali sono le contravvenzioni passibili di prescrizione a norma della legge n. 68/15?*, in *www.lexambiente.it*, 26 febbraio 2016 e, più di recente, da FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente. I reati e le sanzioni. Il sistema delle responsabilità. Le indagini, il processo e la difesa*, 4^a ed., 2022, 1142. Istituzionalmente, poi, la posizione oggi seguita è avallata dalle importanti *Linee guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis d.lgs. 152/2006 - Aggiornamento 2021*, adottate dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), con delibera del consiglio del 20 dicembre 2021, doc. n. 150/21.

⁵⁸ In particolare, il testo originario dell'art. 12-*ter* così recitava: «[...] per le quali sia prevista la pena della sola ammenda, ovvero la pena dell'ammenda alternativa o congiunta a quella dell'arresto», mentre l'attuale configurazione della norma è: «[...] per le quali sia prevista la pena dell'ammenda, anche se alternativa a quella dell'arresto». L'articolato proposto nel 2015 dalla Commissione Caselli era invece privo di ogni riferimento alla tipologia di pena prevista dalla contravvenzione per poter essere estinta, il

Sicuramente nobile l'intento iniziale: la relazione illustrativa spiegava come detta scelta servisse ad aumentare l'impatto dell'intervento novellistico - nonostante, in verità, i casi in discussione siano assai rari nella legislazione agroalimentare⁵⁹ - e la giustificava sul criterio dettato dalla L. 134/2021 circa l'«ammenda prevista per il reato commesso»: formula che non esclude «l'ipotesi della comminatoria congiunta dell'arresto»⁶⁰. Tale ermeneusi, per vero, non appare così convincente⁶¹: non viene infatti enunciato quale sarebbe la sorte della sanzione «intra-muraria». Sicché, in assenza di qualsivoglia parametro espresso per commutarla, per esempio, in pena pecuniaria o comunque in altre forme punitive, cadrebbe semplicemente nel vuoto, lasciando la sola ammenda⁶². Palese, dunque, l'incongruenza: senza considerare, peraltro, che in tal modo «si realizza un'irragionevole disparità di trattamento con riferimento ai reati puniti con la sola pena dell'arresto, ancorché indicativamente meno gravi»⁶³.

che avrebbe creato gli stessi dilemmi circolati attorno, lo si diceva alla nota precedente, alla disciplina ambientale; sapientemente, allora, il d.d.l. 2427/2020 faceva espresso riferimento, così come la vigente *littera legis* dell'art. 12-ter, alla «pena dell'ammenda, anche se alternativa a quella dell'arresto».

⁵⁹ Basti pensare che nessuna delle contravvenzioni contemplate nella L. 283/1962 è punita con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda. Un esempio, invece, di normativa che per tale motivo rimane esclusa è l'art. 14, co. 1, d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 107, che sanziona determinate violazioni in materia di «aromi destinati ad essere impiegati nei prodotti alimentari ed ai materiali di base per la loro preparazione», «con l'arresto sino ad un anno e con l'ammenda».

⁶⁰ Così, *Relazione illustrativa*, cit., 354.

⁶¹ Perplesità condivise da VERGINE, *Commento agli artt. 70 e 96 del d.l.vo 150/2022*, cit., 580-581, la quale si diffonde, poi, in un'ampia analisi critica dell'estensione alle fattispecie «congiunte».

⁶² A riguardo, in sede di primo commento, RICCARDI, *Dall'archiviazione meritata all'oblazione alimentare*, cit., 30, già segnalava che «in assenza di espressa menzione di un criterio di conversione in pena pecuniaria delle pene detentive previste (in via congiunta) per le contravvenzioni alimentari, l'opzione legislativa potrebbe esporre il fianco a una censura di incostituzionalità [...] per asserita lesione del principio di legalità della pena (art. 25, comma 2 Cost.)». Per altra considerazione problematica circa la possibile «surrettizia trasformazione di "tutte le contravvenzioni a pena congiunta in contravvenzioni a pena alternativa"», cfr. RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari*, cit., 11 (in particolare, nt. 35).

⁶³ Testualmente MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari*, cit., 19 (con ulteriori, efficaci considerazioni critiche anche *ivi*, 20): la minore gravità, ovviamente, è intesa quantomeno in punto di pena, laddove nell'un caso si ha la «sola» punizione «carceraria», nell'altro, a essa si somma quella pecuniaria. Similmente, BERNASCONI, *Deflazione processuale mediante istituti di diritto penale sostanziale nella c.d. riforma Cartabia: il restyling alla particolare tenuità del fatto e la nuova procedura estintiva in materia di alimenti e bevande*, in *disCrimen*, 16 gennaio 2023, 11 e COGO, *La nuova causa estintiva delle contravvenzioni alimentari*, in *Giur. it.*, 2023, 972.

A fronte di ciò, i *conditores*, «per ristabilire il pieno rispetto del criterio di delega»⁶⁴, sono successivamente ritornati sui propri passi e, in sede di correttivi, con il d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31⁶⁵, all'art. 4, hanno eliminato la possibilità di estinguere le contravvenzioni “congiunte”. Sulla scorta di quanto dettato per il settore giuslavoristico e per quello delle radiazioni ionizzanti, che espressamente limitano il campo d'azione alle ipotesi sanzionate esclusivamente con la pena pecuniaria o con quella alternativa, anche l'ambito agroalimentare ha infine correttamente adottato tale scelta “restrittiva”⁶⁶.

L'art. 12-ter determina, poi, un'ulteriore delimitazione operativa della procedura. Difatti, seguendo la linea guida dell'art. 1, co. 23, lett. b), ult. periodo, L. 134/2021⁶⁷, la disposizione si apre, in maniera inedita, con una clausola di esclusione⁶⁸: con la formula «salvo che concorrano con uno o più delitti» viene quindi rimossa la possibilità di adottare prescrizioni, qualora vi sia concorrenza fra una o più contravvenzioni e uno o più delitti. In tal modo, si assiste già a un primo, sensibile contenimento applicativo, che rischia di dare una

⁶⁴ Con le parole della *Relazione illustrativa al d.lgs. n. 31/2024*, in www.sistemapenale.it, 16 gennaio 2024, 43, che difatti precisa: «per la determinazione dell'importo della somma da pagare in via amministrativa si fa riferimento alla “frazione del massimo dell'ammenda stabilita”. La locuzione utilizzata dal legislatore delegante consente di comprendere le contravvenzioni punite con pena alternativa, ma non quelle punite con la pena congiunta» (corsivo nel testo).

⁶⁵ D.lgs. 19 marzo 2024, n. 31, recante «Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari». Per qualche generale considerazione sul medesimo, si veda GIALUZ, *Osservazioni sui correttivi alla riforma Cartabia tra rettifiche condivisibili, qualche occasione perduta e alcune sbavature*, in www.sistemapenale.it, 29 gennaio 2024.

⁶⁶ Per alcune riflessioni sull'intervento correttivo, riguardo lo specifico punto in analisi, cfr. AGOSTINO, *Le prime correzioni alla “riforma Cartabia”: il d. lgs. 31/2024 tra interventi di “microchirurgia” e alcune modifiche di più ampio respiro*, in www.legislazionepenale.eu, 15 maggio 2024, 5 e HELFERICH, *Le modifiche in materia di procedibilità a querela ed estinzione delle contravvenzioni alimentari*, in *Dir. pen. proc.*, 2024, 735, nonché 740 s.

Circa eventuali problematiche di carattere intertemporale, inoltre, si legga Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario, *Relazione su novità normative. Decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31. Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134 (cd. “correttivo Cartabia”)*, rel. n. 15/2024, 16 aprile 2024, in www.sistemapenale.it, 9 maggio 2024, 46.

⁶⁷ A tenore del quale: «individuare le contravvenzioni per le quali consentire l'accesso alla causa di estinzione [...], salvo che concorrano con delitti».

⁶⁸ Di «clausola di sussidiarietà» parlano, tra gli altri, RICCARDI, *Dall'archiviazione meritata all'oblazione alimentare*, cit., 29 e TRIPODI, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti*, cit., 511. Di «requisito negativo» discorre, inoltre, HELFERICH, *op. ult. cit.*, 740.

non indifferente “frenata” in concreto al meccanismo premiale, stanti le frequenti ipotesi di concorso fra i due tipi d’illecito⁶⁹.

La previsione, a detta dello stesso legislatore⁷⁰, si giustifica con il fatto che, in presenza di entrambe le tipologie di reati perseguiti, adottare l’“apparato ingiunzionale” non avrebbe influenza alcuna sull’obiettivo deflativo, centrale nella riforma: l’estinzione della contravvenzione, infatti, non rileverebbe rispetto all’*iter* aperto per il delitto, che avanzerebbe in ugual modo.

Da questo punto di vista, l’argomentazione appare ragionevole. Tuttavia, si sarebbe potuto far leva sull’altro scopo dell’istituto, e cioè il perseguimento di un’efficace tutela del bene giuridico: scopo considerato primario ai tempi della sua nascita negli anni Novanta, ma oggi evidentemente ritenuto del tutto subordinato alle istanze efficientiste⁷¹.

Invero, offrire un’opportunità riparatoria – seppur eventualmente limitata per campo d’azione e risultato –, già in una sede di poco successiva al compimento del fatto illecito, invece di dover eventualmente attendere il termine dell’accertamento giudiziario, sarebbe stata ipotesi da valutare, riflettendo sull’inserimento della clausola in discorso⁷².

⁶⁹ Sul punto, *ex plurimis*, RUGANI, *L’estinzione delle contravvenzioni “alimentari” nella fase delle indagini preliminari*, cit., 6.

⁷⁰ V. *Relazione illustrativa*, cit., 355, secondo cui: «Rispetto al modello di disciplina già da tempo sperimentato [...], la legge delega introduce alcuni elementi di novità: a) esclude che la causa estintiva operi quando le contravvenzioni concorrono con delitti: l’economia processuale realizzata con l’archiviazione del procedimento non si determina, infatti, quando il procedimento stesso deve proseguire per concorrenti delitti». In merito, peraltro, interessanti risultano le notazioni critiche di VERGINE, *Commento agli artt. 70 e 96 del d.l.vo 150/2022*, cit., 581, in ordine al fatto che «il legislatore non [ha] specificato se le [contravvenzioni] non debbano concorrere esclusivamente con i delitti “alimentari” [...], o, più in generale, con qualsiasi reato previsto dalla legge come delitto».

⁷¹ Suonano providenziali, sul punto – seppur esposte a proposito del problema dell’allargamento dell’istituto ai reati a condotta esaurita, di cui si dirà *postea* –, le parole di PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare: molte ombre e poche luci*, in *Sist. pen.*, 2023, 10, 131: «Orbene, non si contesta che la Corte cost. abbia dichiarato che la disciplina del 1994 “si propone di conseguire una consistente deflazione processuale”, ma è discutibile che tale finalità fosse quella prevalente. I tempi però sono cambiati: oggi soffia il vento della deflazione costi quel che costi».

⁷² Per considerazioni similari, si veda DONELLI, *Contravvenzioni e prescrizioni*, 98: «non si vede perché debba essere considerato un prezzo troppo alto da pagare in termini di economia processuale preservare la possibilità che, a fronte, ad esempio, di un caso di lesioni, si possa comunque addivenire a un veloce ripristino dei parametri normativi di igiene o sicurezza tramite l’incentivo dell’estinzione della contravvenzione e del pagamento ridotto». Ampiamente critico, sulla clausola *de qua*, inoltre, PAONE, *La nuova causa estintiva delle contravvenzioni alimentari voluta dalla riforma Cartabia*, in *Amb. & svil.*, 2023, 589.

A ciò, si potrebbe però opporre la seguente considerazione: se è vero che sovente l'adesione del contravventore alla procedura *de qua* mira a un risparmio in termini di tempi e costi, al fine di evitare la lunghezza e i rischi di un accertamento processuale, la circostanza che a quest'ultimo si possa addivenire, data l'esistenza anche della fattispecie delittuosa, potrebbe dissuadere l'indagato dall'adempimento delle prescrizioni eventualmente dettate per il reato "minore". Ne sarebbe potuta risultare, quindi, una disapplicazione in concreto.

Restano dunque da esaminare gli ultimi due profili che circoscrivono l'ambito di applicazione della misura in analisi: l'art. 12-ter, infatti, limita l'estensione della stessa a quei crimini che «[1] hanno cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante [2] condotte *ripristinatorie o risarcitorie*».

Entrambi sono di particolare interesse e presentano elementi di novità rispetto alle discipline degli altri settori.

Prima di sviscerarli, per tentare di capire più a fondo quelle che possono essere le ragioni sottese al differente approccio, occorre avere riguardo alle tipologie d'illecito penale, in particolare contravvenzionale, che connotano l'apparato agroalimentare della L. 283/1962 e disposizioni complementari. Com'è noto, infatti, le teorie oramai prevalenti qualificano le ipotesi *de quibus* come reati di mera condotta, aventi natura istantanea, talora con effetti permanenti, «imperniat[i] per lo più sullo schema del pericolo presunto o comunque su violazioni "formali" della normativa amministrativa alimentare»⁷³, «difficilmente regolarizzabili o suscettibili di elisione mediante un contegno *post-contravvenzionale*, una volta che sia stata compromessa irreversibilmente la sicurezza alimentare»⁷⁴.

⁷³ In tal senso, GULLO, *Profili di diritto penale sostanziale*, in AA.VV., *Commenti alla Legge n. 134 del 2021 e ai decreti legislativi delegati*, vol. II, *Riassetto della penalità, razionalizzazione del procedimento di primo grado, giustizia riparativa*, a cura di Catalano-Kostoris-Orlandi, Torino, 2021, 46. Ciò si differenzia rispetto, per esempio, alla materia giuslavoristica, la cui «quasi totalità dei reati ha carattere omissivo permanente ed è dunque evidente che, per ripristinare la legalità violata, l'ingiunzione di attuare la corrispondente contro-condotta - rispetto al comportamento illecito - non presenta soverchie difficoltà, almeno a livello astratto, ferma restando la volontà del trasgressore di adeguarsi, tardivamente, alla norma violata»: così, PAONE, *op. loc. ult. cit.*

⁷⁴ Testualmente, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Relazione su novità normativa. La "riforma Cartabia"*, cit., 262. Si vedano, in dottrina, circa la natura dei reati alimentari, di recente, GARGANI, *I delitti contro la salute pubblica e le contravvenzioni alimentari*, in *Dir. agroalim.*, 2022, 77 e MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, cit., vol. XIV, *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 284.

Fra i molti esempi, si pensi all'art. 5, co. 1, lett. g), L. 283/1962, secondo cui «è vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo, sostanze alimentari: [...] g) con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministero per la sanità o, nel caso che siano stati autorizzati senza la osservanza delle norme prescritte per il loro impiego».

Sulla base di tale considerazione, in dottrina è stato da alcuni paventato il rischio di «pressoché inapplicabilità»⁷⁵ della misura riformatrice. Come invece sottolineato da altri, onde evitare «una sorta di *interpretatio abrogans*»⁷⁶ occorre comporre i singoli tasselli, di modo da proporre un'esegesi funzionale o comunque costituzionalmente orientata.

Ebbene, appare quindi alquanto innovativo il carattere *risarcitorio* contenuto nella normativa di nuovo conio (anche in tal caso, frutto di fedele trasposizione dalla lett. b) dell'art. 1, co. 23, L. 134/2021): la procedura estintiva delle fattispecie contravvenzionali è tipicamente improntata – sulla scorta, come più volte ribadito, del suo scopo primario di tutela del bene giuridico violato – al fine di rimediare più o meno attivamente in modo diretto alle conseguenze del fatto illecito. Tant'è vero che le stesse discipline dettate per le altre materie *expressis verbis* parlano dello «scopo di *eliminare* la contravvenzione accertata» (così, l'art. 20, co. 1, d.lgs. 758/1994), nonché di “*regolarizzazione*” della posizione (artt. 20, co. 1, d.lgs. 758/1994; 318-ter, co. 1, d.lgs. 152/2006; 228, co. 2, d.lgs. 101/2020)⁷⁷.

Va inoltre posto l'accento sull'alternatività delineata dalla disgiuntiva “o”: tale formula consente dunque la “riparazione” del danno/pericolo eventualmente

⁷⁵ Parole di PAONE, *La nuova causa estintiva delle contravvenzioni alimentari*, cit., 589: «le irregolarità accertate dagli organi di controllo non sono suscettibili di elisione mediante condotte ripristinatorie per il semplice motivo che le trasformazioni subite dall'alimento, nella quasi totalità dei casi, sono materialmente irreversibili».

⁷⁶ Testualmente, RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni “alimentari” nella fase delle indagini preliminari*, cit., 8. Similmente, v. anche lo scritto di PACILEO, *Una modesta risposta sulla procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari*, cit., *passim*.

⁷⁷ MASINI-NATALINI, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato)*, cit., 584, parlano di «regolarizza[z]ione] mediante una *contro-azione antagonista* del reo (c.d. *contrarius actus*) in grado di impedire o attenuare l'evento, ovvero mediante condotte *contro-offensive* riparatrici dell'offesa» (corsivi nel testo).

Inoltre, per alcune generali riflessioni sulla riparatività, cfr. HELFERICH, *Le condotte riparatorie tra immanicabile allittività e potenzialità preventive. Un'indagine comparata*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2022, 321.

solo per il tramite di attività risarcitoria e non anche con prescrizioni riparatorie/ripristinatorie⁷⁸.

La novità di questa ipotesi, a prescindere da condotte attive del contravventore, potrebbe trovare giustificazione avendo riguardo proprio a quanto notato in precedenza circa la natura dei reati agroalimentari: nei casi – piuttosto frequenti – di impossibilità, giuridica e/o materiale, di impartire prescrizioni da parte dell'organo accertatore, è almeno consentita la “transazione anticipata” per mezzo di un impegno puramente economico.

Diversi dubbi⁷⁹, comunque, sorgono a questo punto⁸⁰.

Sotto un primo profilo, dato che la competenza ricade sempre sull'«organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art[. 55 c.p.p.], ovvero la polizia giudiziaria», plurime sono le perplessità a proposito di un importo risarcitorio quantificato da un tale “operatore”. In seconda istanza, non vanno trascurati gli eventuali squilibri che potrebbero determinarsi sull'intero territorio nazionale, nell'assenza di disposizioni minime comuni. Da ultimo, rimane controverso, non essendo espressamente regolato, a chi sia destinata la somma del risarcimento⁸¹, dato che, sovente, l'ordito contravvenzionale *de quo* non tutela l'interesse di un singolo necessariamente individuato⁸².

⁷⁸ Rispetto alla mera risarcibilità, per MASINI-NATALINI, *op. ult. cit.*, 593, si tratta di «improvvida possibilità».

⁷⁹ In maniera efficace, PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 122, parla di «silenzio assordante» della *Relazione illustrativa*, cit., che infatti nessun indirizzo e nessuna considerazione avanza in punto di risarcimento.

⁸⁰ Leggasi Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Relazione su novità normativa. La “riforma Cartabia”*, cit., 261, per cui: «la possibilità di elisione affidata a condotte anche soltanto risarcitorie (...) sembrerebbe inconciliabile non solo con la politica preventiva di salubrità degli stabilimenti e dei laboratori di produzione alimentare, cui si ispira la fondamentale legge n. 283, ma con la stessa procedura estintiva di nuovo conio, la quale suppone l'adozione di prescrizioni a cura dell'ente accertatore, atto (non amministrativo ma) tipico di polizia giudiziaria». Per altre considerazioni critiche, inoltre, v. DONELLI, *Contravvenzioni e prescrizioni*, cit., 97-98.

⁸¹ Lo stesso quesito è posto, criticamente, da PACILEO, *Una modesta risposta sulla procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari*, cit., 147.

Va invece ricordato che il sesto dell'ammenda da pagare a seguito dell'adempimento, secondo l'art. 12-*quater*, co. 2, è «destinata all'entrata del bilancio dello Stato».

⁸² Quantomeno rispetto alla L. 283/1962, sul punto, v. GARGANI, *La tutela penale della salute tra delitti e contravvenzioni alimentari*, in *Lexambiente - Riv. trin. dir. pen. amb.*, 2022, 1, 8 ss., nonché RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni “alimentari” nella fase delle indagini preliminari*, cit., 7. Ma anche PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 122 s.: «le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare hanno per oggetto in via diretta ed immediata l'igiene e la genuinità degli alimenti a tutela dell'intera collettività. Ne deriva che il singolo consumatore

Per quanto concerne, poi, il presupposto del “danno/pericolo”⁸³, il legislatore del 2022 si è collocato in maniera diametralmente opposta a quanto stabilito per la materia ambientale, in cui viene circoscritto il raggio d’azione a quelle ipotesi che «*non hanno* cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche»⁸⁴ (art. 318-*bis* d.lgs. 152/2006)⁸⁵. Dunque, emerge una sensibile differenza temporale fra le due procedure: là dove l’ambito applicativo si ferma per i reati ambientali, comincia invece per quelli agroalimentari.

Ebbene, nel caso di quest’ultimi, allora, occorrerà distinguere: qualora la contravvenzione compiuta sia reato di pericolo concreto, allora il requisito è automaticamente integrato con l’attuazione della condotta illecita e si potrà quindi ottenere l’accesso al meccanismo premiale. Nell’ipotesi di fattispecie di pericolo astratto, invece, l’organo accertatore avrà il delicato compito di verificare, in concreto, se la situazione di “rischio” si sia realizzata o meno: nella prima eventualità, la procedura estintiva sarà esercitabile; nella seconda, no, in quanto manca uno dei presupposti richiesti dall’art. 12-*ter*, co. 1⁸⁶.

Certo, tale compito risulta invero inedito, stante il fatto che, com’è noto, in detti reati presuntivi non è necessario l’accertamento, da parte del giudice, dell’effettiva esistenza del pericolo, ritenuto sussistente *in re ipsa* nella condotta. Circa l’istituto che ci occupa, però, non è possibile prescindere da una simile ricognizione: in relazione a tali tipologie di crimini, altrimenti, si finirebbe per privare di senso e di contenuto proprio il requisito del «pericolo *su-*

non è la persona offesa dal reato, ma al più è persona danneggiata dal medesimo». L’A., inoltre, si dilunga evidenziando – come fatto altresì in questa sede – diverse perplessità e paradossi derivanti dalla possibilità risarcitoria. Dubbi ampiamente condivisi da PACILEO, *op. loc. ult. cit.*, tanto da chiosare in tal senso: «Nella migliore delle ipotesi le condotte “risarcitorie” vedranno difficilmente la luce in sede di applicazione della procedura estintiva».

⁸³ Di «requisito positivo», contrapposto a quello “negativo” del concorso fra la contravvenzione e il delitto (v. *supra*, nt. 68), parla HELFERICH, *Le modifiche in materia di procedibilità a querela*, cit., 740.

⁸⁴ Va anche segnalato che l’art. 12-*ter* non specifica l’oggetto della causazione del danno o del pericolo, a differenza dell’art. 318-*bis* d.lgs. 152/2006 («alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche»). L’articolato della Commissione Caselli, perlomeno, legava il requisito «alla salute pubblica ed alla sicurezza alimentare» (art. 12-*ter*). Per di più, in proposito, cfr. VERGINE, *Commento agli artt. 70 e 96 del d.l.vo 150/2022*, cit., 582.

⁸⁵ Del tutto simile anche la normativa del settore delle radiazioni ionizzanti, laddove l’art. 228, co. 1, d.lgs. 101/2020 richiede che «dal fatto *non* [sia] derivato un danno», non menzionando in alcun modo, invece, il pericolo.

⁸⁶ La questione, nel concreto, risulta davvero spinosa: sul punto, si veda l’approfondita analisi, con annesse ampie considerazioni critiche, di VERGINE, *op. ult. cit.*, 582 ss.

scettibile di elisione». Ciò crea, dunque, un ulteriore conflitto con i principi generali della materia, ma pare, allo stato, l'interpretazione più coerente.

Si è notato comunque come sarebbe stata più felice l'adozione di un criterio simile a quello dettato dal d.lgs. 101/2020 circa il settore delle radiazioni ionizzanti. L'art. 228, co. 1, parla, infatti, di contravvenzioni che «possono essere estinte se la consumazione è dipesa da eventi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro che possono essere neutralizzati o rimossi se dal fatto non è derivato un danno»: «in questi termini, il procedimento sarebbe stato focalizzato non su azioni da intraprendere sull'alimento irregolare – non più modificabile – ma su interventi strutturali idonei ad evitare il ripetersi in futuro della medesima infrazione»⁸⁷. E in effetti, una simile formula veniva proposta tanto nel progetto predisposto dalla Commissione Caselli⁸⁸, quanto nel d.d.l. n. 2427/2020⁸⁹.

In verità, la circostanza è stata presa in considerazione dal legislatore del 2022, seppur con le dovute differenze. Invero, è stato inserito un quinto comma all'art. 12-ter, il quale consente all'organo accertatore di «imporre», con la prescrizione, «anche con riferimento al contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro, specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose per la sicurezza, l'igiene alimentare e la salute pubblica». I *conditores*, dunque, probabilmente consci della difficoltà di intervenire direttamente sul fatto compiuto, hanno ragionato in ottica “preventiva”: evitare una ricaduta illecita ulteriore, nei casi in cui vi sia ancora pericolo derivante, appunto, dal “tessuto industriale”⁹⁰.

⁸⁷ Testualmente, PAONE, *La nuova causa estintiva delle contravvenzioni alimentari*, cit., 590 e ID., *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 125. In senso simile, giudicavano più appropriato l'utilizzo di tale formula – seppur contestualizzata, però, in vista di ulteriori modifiche che la Commissione Caselli proponeva –, MASINI-NATALINI, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato)*, cit., 607.

⁸⁸ Art. 39 dell'articolato proposto dalla Commissione Caselli, cit. In tale progetto, tuttavia, si faceva riferimento a «previsioni estintive [...] che *non hanno* cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alla salute pubblica ed alla sicurezza alimentare».

⁸⁹ Art. 6, co. 1, lett. d), d.d.l. n. 2427/2020, in cui però non si fa menzione a “danno” o “pericolo”, né nel senso che tale non deve essersi verificato (come richiedeva il citato progetto della Commissione Caselli), né in quello opposto (come disciplinato invece dall'attuale art. 12-ter).

⁹⁰ In merito, si leggano GULLO, *Profili di diritto penale sostanziale*, cit., 46 – secondo cui «la valutazione dell'autorità pubblica non potrà che incentrarsi sulla possibilità di eliminare il pericolo per la salute generato dall'inosservanza contravvenzionale, attraverso condotte rimediale volte al ridisegno dei controlli interni, dell'organizzazione, della *food law compliance* nell'attività economica dell'operatore

In ogni caso, com'è stato fatto correttamente notare⁹¹, il problema sembrerebbe appianarsi ove si pensi all'ampliamento del campo d'applicazione avvenuto rispetto agli altri meccanismi premiali. Infatti, sia la legislazione – quantomeno rispetto alla materia giuslavoristica⁹² –, sia, soprattutto, la giurisprudenza di legittimità⁹³, oggi ammettono pacificamente la possibilità di avere accesso all'istituto prescrittivo-ingiunzionale anche nelle evenienze di *condotta esaurita*, cioè in quei casi in cui è materialmente e/o giuridicamente impossibile una regolarizzazione⁹⁴.

Questa interpretazione, quindi, sarebbe (o sarà) estensibile anche alla disciplina agroalimentare: la presenza, tuttavia, del mezzo risarcitorio, alternativo alla riparazione fattuale, lo si è detto *supra*, fa ritenere che nelle fattispecie da

interessato» – e PACILEO, *Una modesta risposta sulla procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari*, cit., 150. Per RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari*, cit., 16, si tratta di «misure urgenti, che provvedono alla "tutela cautelare" del bene giuridico protetto, quando quest'ultimo sia esposto al pericolo di reiterazione dell'offesa accertata». Infine, di «distinzione "a livelli"» parla GERARDI VIRGILI, *La finalità del nuovo istituto tra legge delega e decreto di attuazione*, in *Estinzione dei reati alimentari*, cit., 9.

⁹¹ Cfr., *ex multis*, TRIPODI, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti*, cit., 513; PACILEO, *op. ult. cit.*, 149.

⁹² Art. 15, co. 3, d.lgs. 124/2004, a tenore del quale: «La procedura di cui al presente articolo si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a *condotta esaurita*, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia *autonomamente provveduto* all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione».

⁹³ Si veda, per il settore ambientale, Cass., Sez. III, 18 aprile 2019, n. 36405, in *CED Cass.*, Rv. 276681-01, annotata da FIMIANI, *Contravvenzioni ambientali a condotta esaurita e procedura estintiva ex titolo VIbis del d.lgs. 152/2006*, in *www.ilpenalista.it*, 11 novembre 2019 e da PAONE, *Per la Cassazione la procedura di estinzione dei reati prevista dagli artt. 318 bis ss d. leg. 152/06 si applica a tutti i casi di condotta esaurita*, in *www.lexambiente.it*, 4 ottobre 2019. La questione rimane comunque molto dibattuta: recentemente, v., tra gli altri, FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 1148 ss. e MONCI, *La procedura estintiva in materia ambientale nei reati contravvenzionali a condotta esaurita*, in *www.lexambiente.it*, 26 settembre 2023.

⁹⁴ Si pensi, rispetto per esempio alla materia ambientale, all'aver tenuto una condotta in assenza di autorizzazione, laddove questa sia invece richiesta: la prescrizione dovrebbe imporre al contravventore di ottenere il titolo "abilitativo"; tuttavia, è noto che il risultato non può dipendere da una sua volontà, ma da valutazioni tecniche dell'amministrazione predisposta a rilasciare tale atto. O, ancora, al caso in cui il reo fosse un apicale della società in seno alla quale ha compiuto il fatto criminoso, ma non si trovi più a essere dipendente di tale ente, essendo dunque nell'impossibilità di adempiere una prescrizione. Cfr., sul punto, l'ampia analisi critica di PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 126-132, per il quale, un allargamento anche alle situazioni non regolarizzabili, «significherebbe stravolgere del tutto la nuova legge svuotando di qualsiasi rilievo il parametro consistente nella necessità di elidere il danno o il pericolo quale presupposto per godere dei benefici premiali previsti in materia» (*ivi*, 131).

ultimo ricordate, l'organo accertatore, invece di impartire una prescrizione, possa far uso dell'opzione monetaria.

Ebbene, ricapitolando: nel raro caso di un reato contravvenzionale per cui sia impartibile una prescrizione "secca", in grado di riparare o ripristinare lo *status quo ante*, la procedura segue il suo corso; qualora non sia effettivamente praticabile una riparazione/messa in pristino, ma risulti comunque una "condizione aziendale" pericolosa e questa sia regolarizzabile con condotte attive del contravventore, anche in tale evenienza, si procederà con prescrizione; davanti a una condotta del tutto esaurita, infine, l'ente amministrativo che svolge le funzioni di polizia giudiziaria potrà pendere verso l'alternativa risarcitoria⁹⁵.

È chiaro, in ogni caso, che un approccio di tal tipo, ancora una volta, enfatizza i meri fini efficientisti e deflativi della misura, corroborandoli, ma contestualmente allontanandosi dallo scopo originario, di raggiungere una rapida ed efficace tutela del bene giuridico leso.

D'altra parte, per ottenere il reale funzionamento dell'"oblazione pre-processuale" occorre anche renderla *concretamente* appetibile: ove la si riduca a congegno di natura esclusivamente patrimoniale (risarcimento e pagamento della sanzione ridotta), occorre evitare che gli importi superino, eguagliino o comunque si approssimino a quella che sarebbe la pena all'esito di un processo di cognizione per quel fatto. Se ciò non dovesse avvenire, palese pare la conseguenza, ossia la totale mancanza di interesse ad accedervi da parte del contravventore, stante l'assenza di un tangibile beneficio (escluse da questo ragionamento, ben inteso, le circostanze - talora comunque valutate secondariamente - che dipendono dalla degradazione dell'illecito da penale ad amministrativo).

4. *I termini.* Per quanto riguarda i dettami strettamente procedurali, le discipline dei vari ambiti sono sostanzialmente coincidenti, salvo qualche più o meno piccolo profilo, come si vedrà.

In particolare, quella inserita dalla riforma Cartabia nel settore agroalimentare presenta solamente alcuni disallineamenti di carattere temporale.

⁹⁵ Anche DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., 158, nt. 57, fa notare che «la disgiuntiva "o" è molto significativa [...], perché consente (a nostro avviso "giustamente") di adottare il meccanismo estintivo anche se al contravventore rimangono "solo" condotte riparatorie di natura esclusivamente risarcitoria» (corsivo nel testo).

Più precisamente, l'art. 12-*quater* esordisce stabilendo che «entro *trenta* giorni dalla scadenza del termine fissato, l'organo che ha impartito le prescrizioni verifica se la violazione è stata eliminata»: tale arco cronologico, seguendo l'esempio dell'art. 228, co. 6, d.lgs. 101/2020, risulta dimezzato rispetto a quello richiesto per i settori giuslavoristico (art. 21, co. 1, d.lgs. 758/1994) e ambientale (art. 318-*quater*, co. 1, d.lgs. 152/2006), che impongono invece «*sessanta* giorni». Il minor tempo disposto dalla novella del d.lgs. 150/2022 viene giustificato con il fine di «imprimere maggior celerità al procedimento, in linea con gli obiettivi di riduzione dei tempi processuali, propri della legge delega»⁹⁶.

Un'ulteriore decurtazione della metà è contenuta nei successivi commi terzo e quarto, sempre dell'art. 12-*quater*. Il primo concerne la comunicazione al pubblico ministero, da parte dell'organo accertatore, dell'avvenuto assolvimento della prescrizione e del pagamento della somma di denaro: comunicazione da inoltrare «al più tardi entro *sessanta* giorni dalla scadenza del termine fissato per il pagamento», in luogo dei *centoventi* di cui alle altre procedure (qui, pure quella delle radiazioni ionizzanti). Il secondo attiene, all'opposto, alla comunicazione – in questo caso da inviare anche al contravventore –, qualora vi sia stato l'inadempimento o il mancato versamento pecuniario, «entro e non oltre *sessanta* giorni dalla scadenza del termine fissato nella stessa prescrizione». Nelle altre regolamentazioni, la soglia è invece fissata in novanta giorni.

I *conditores*, qui, non hanno avanzato spiegazioni, ma è logicamente da ritenere che il motivo ispiratore sia ancora quello della maggiore rapidità definitiva.

Qualche considerazione sulla legittimità costituzionale di previsioni difformi fra le discipline dell'istituto prescrittivo-ingiunzionale nei diversi campi verrà svolta oltre. Sin d'ora, tuttavia, giova osservare che, mentre le discrepanze su certi profili, quale quello trattato nel prossimo paragrafo, possono apparire giustificate e probabilmente più coerenti con la materia di riferimento – come peraltro si è già trovata a statuire la stessa Corte costituzionale⁹⁷ –, su snodi prettamente tecnici e/o comunque meramente procedurali, come quelli in

⁹⁶ In tal senso, la *Relazione illustrativa*, cit., 357.

⁹⁷ Il riferimento va a Corte cost., 20 febbraio 2019, n. 76, in *Giur. cost.*, 2019, 922. *Amplius*, v. *infra*, nt. 103.

discussione, sarebbe stato forse opportuno mantenere una maggiore uniformità⁹⁸.

5. *I valori pecuniari*. Un'importante differenza, e principale novità, tra le procedure dei diversi settori è senza dubbio quella relativa all'importo ridotto dell'ammenda da pagare in sede amministrativa, a seguito dell'adempimento della prescrizione. Invero, mentre, in tali casi, le normative giuslavoristica e ambientale prevedono una quota da versare, corrispondente «al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa» (rispettivamente, art. 21, co. 2, d.lgs. n. 758/1994 e art. 318-*quater*, co. 2, d.lgs. 152/2006), e quella contenuta nel d.lgs. 101/2020 richiede invece il terzo (art. 228, co. 7), il neo introdotto art. 12-*quater* ammette il contravventore a corrispondere «una somma pari ad *un sesto*», sempre del massimo della pena pecuniaria fissata dalla disposizione penale violata.

Come giustamente si nota nella relazione illustrativa, l'ordito contravvenzionale agroalimentare si compone di fattispecie le cui sanzioni monetarie risultano assai elevate: pertanto, al fine del «successo applicativo della causa estintiva, e per i conseguenti effetti deflattivi», oltre a rendere più allettante la misura, specie in relazione alle oblazioni *ex* artt. 162 e 162-*bis* c.p., operare un aumento della riduzione della pena si traduce in un efficace incentivo⁹⁹.

Ulteriore difformità, poi, riguarda sia i casi di adempimento tardivo, che quello c.d. irregolare (o “anomalo”), ovvero «l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo accertatore».

Infatti, in adesione a uno dei criteri dettati dalla legge delega¹⁰⁰, l'art. 12-*novies* si apre con una innovativa circostanza attenuante, assente nelle discipline degli altri ambiti. In particolare, qualora la prescrizione risulti adempiuta in un

⁹⁸ Sul punto, cfr. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 76, per il quale, «tali parametri rischiano di non superare un vaglio di legittimità costituzionale per manifesta irragionevolezza, andando a creare un canale differenziato di accesso al meccanismo premiale alimentare rispetto a quello ambientale, senza che però sussistano motivate ragioni sostanziali legate al diverso rango degli interessi in gioco, ma solo ragioni contingenti legate alle esigenze deflative e di accelerazione processuale che la riforma 2022 vuole incentivare». Similmente, DONELLI, *Contravvenzioni e prescrizioni*, cit., 103, che segnala il «rischio - che pare concreto - di disparità di trattamento ingiustificate».

⁹⁹ V. *Relazione illustrativa*, cit., 357.

¹⁰⁰ L'art. 1, co. 23, lett. a), ult. periodo, L. 134/2021, prescriveva di «prevedere la possibilità di attenuazione della pena nel caso di adempimento tardivo».

tempo superiore a quello stabilito, «la pena è diminuita». Non essendo determinato dalla legge lo sconto, si applicherà l'art. 65 n. 3 c.p., con una decurtazione «in misura non eccedente un terzo», salve, ovviamente, le ipotesi di concorrenza con altre circostanze¹⁰¹.

Comune ai similari istituti, invece, è la valutazione, ai fini dell'applicazione dell'oblazione di cui all'art. 162-*bis* c.p., ancora della regolarizzazione intempestiva, oppure di quella non conforme. Due, però, le difformità: anzitutto, il secondo comma dell'art. 12-*novies* pone una barriera temporale per allinearsi alla disciplina codicistica, assente nelle altre disposizioni in materia giuslavoristica, ambientale e delle radiazioni ionizzanti. L'esecuzione deve intervenire «prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna».

Inoltre, la riduzione è pari a «*un quarto* del massimo dell'ammenda», come dettato dall'art. 24, co. 3, d.lgs. 758/1994, mentre nell'art. 318-*septies* d.lgs. 152/2006 è della «*metà*» e l'art. 228, co. 13, d.lgs. 101/2020 non la specifica (peraltro rendendo, in quest'ultimi due casi, le norme del tutto superflue, essendo comunque applicabile l'oblazione contravvenzionale dell'art. 162-*bis* c.p.¹⁰²).

Proprio la differenza di disciplina fra le matrici giuslavoristica e ambientale rispetto al punto ora citato è stata di recente oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale¹⁰³. Nella fattispecie, infatti, il rimettente avanzava dubbi circa la violazione dell'art. 3 Cost., ma i giudici di Palazzo della Consulta hanno concluso per l'infondatezza della questione: invero, motiva la Corte, «i beni tutelati [...], pur entrambi di rilevanza costituzionale, non richiedono però

¹⁰¹ Correttamente, TRIPODI, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti*, cit., 520, rileva che «trattasi di un'attenuante ad effetto comune soggetta a bilanciamento».

¹⁰² Circa la superfluità dell'art. 318-*septies* d.lgs. 152/2006, perché riproponente la disciplina dell'art. 162-*bis* c.p., già all'indomani della sua introduzione, cfr. RUGA RIVA, *I nuovi ecocreati*, cit., 82 e, di recente, ID., sub *Art. 318-bis T.U. Ambientale*, in *Codice penale commentato*, t. IV, *Artt. 650-734 bis; leggi complementari*, diretto da Dolcini-Gatta, Padova, 2021, 2318.

¹⁰³ Corte cost., n. 76/2019, cit., commentata AMARELLI, *Proporzionalità e tertium comparationis: la maggiore onerosità dell'oblazione tardiva ambientale rispetto a quella antinfortunistica non è irragionevole*, in *Giur. cost.*, 2019, 928, il quale condivide la decisione della Corte, «perché [...] non ha riguardato uno di quei casi di manifesta irragionevolezza che, soli, legittimano il suo potere di sindacare le scelte sanzionatorie del legislatore»; la sentenza è altresì annotata, criticamente, da SALIMBENI, *Il controllo giurisdizionale sulle prescrizioni ex artt. 318 bis e segg. T.U. ambiente*, in *Giur. it.*, 2020, 194, nonché, in senso tendenzialmente adesivo, da ZAMPINI, *L'oblazione in materia ambientale supera lo scrutinio di legittimità costituzionale ma sulla disciplina restano alcune perplessità*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2019, 1004.

che la tutela apprestata sia identica», sicché «l’analogia tra la formulazione letterale delle norme che disciplinano le due fattispecie (...) non implica che la corrispondenza debba estendersi anche alla quantificazione della somma da versare per l’oblazione», concludendo che la diversità è frutto di «scelte discrezionali del legislatore in relazione a beni diversi con conseguente non omogeneità del *tertium comparationis* evocato»¹⁰⁴.

Alla luce di quanto finora argomentato, sulla base degli stessi principi sottolineati dal giudice delle leggi, pare non vi possano essere sospetti d’illegittimità costituzionale sul differente spettro riduttivo fra la materia agroalimentare e le altre per l’adempimento “regolare”¹⁰⁵, e nemmeno tra questa e quella ambientale riguardo la regolarizzazione tardiva o “anomala”.

Alcuni dubbi, invece, potrebbero sorgere a proposito della clausola iniziale. Se si può considerare giustificata una diversa gradazione sanzionatoria fra istituti simili, seppur non tutelanti il medesimo bene giuridico, la presenza di una vera e propria circostanza attenuante esula probabilmente da tali maglie discrezionali del legislatore, tanto da configurare una violazione dell’art. 3 Cost. rispetto ai contravventori giuslaboristici, ambientali o delle radiazioni ionizzanti, i quali non hanno accesso a tale circostanza, in modo del tutto irragionevole¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Corte cost., n. 76/2019, cit., par. 6 e 7 del Considerato in diritto, concludendo che «solo l’accertata “piena omogeneità delle situazioni poste a raffronto” potrebbe comportare l’estensione della disciplina invocata quale *tertium comparationis* (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2017, n. 290 del 2010 e n. 431 del 1997; ordinanza n. 398 del 2001)».

¹⁰⁵ Condivisibilmente, ritiene «non irragionevole» la soluzione proposta dal legislatore del 2022, GIUGNI, *Procedura estintiva delle contravvenzioni antinfortunistiche: verso una questione di costituzionalità all’indomani della c.d. riforma Cartabia?*, in *www.sistemapenale.it*, 6 giugno 2023. In maniera similare, AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 76, che sottolinea come la scelta sia appunto «legittimata dal livello elevato dei massimi edittali delle ammende previste in materia alimentare, oltre che da discrezionali apprezzamenti del legislatore circa il rilievo del bene giuridico della sicurezza alimentare non sindacabili dalla Corte costituzionale».

¹⁰⁶ È della stessa opinione GIUGNI, *op. ult. cit.* Sul punto, inoltre, si leggano le lucide riflessioni di TRIPODI, *L’estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti*, cit., 522: «Non è il diverso e inferiore importo della somma da pagare, giustificabile per le ragioni anzidette, a rappresentare una problematica difformità tra la disciplina in esame e quella degli altri settori, bensì, cominciando dai profili di disciplina forse meno preoccupanti, la diversa previsione dei termini per la verifica dell’adempimento delle prescrizioni (...) o anche l’introduzione (...) di una circostanza diminuyente per le ipotesi di adempimento tardivo delle prescrizioni impartite. Trattasi di elementi di differenziazione che, lungi dall’aver alla base motivazioni sostanziali, legate ad esempio alla diversità di rango dei beni giuridici in gioco, si ricollegano esclusivamente agli obiettivi deflativi e di accelerazione processuale cari alla riforma, in tal modo esponendosi, in un’ottica sistematica, a una possibile censura».

6. *Il lavoro di pubblica utilità*. Similari considerazioni possono essere altresì svolte per l'innovativa previsione dell'art. 12-*quinquies*, ossia la possibilità di prestare lavoro di pubblica utilità, in alternativa al pagamento della somma di denaro¹⁰⁷.

Molto brevemente: il contravventore adempiente, qualora, «per le proprie condizioni economiche e patrimoniali, sia impossibilitato a provvedere» all'erogazione pecuniaria, ha facoltà di chiedere al pubblico ministero «di svolgere, in alternativa, lavoro di pubblica utilità presso lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato»¹⁰⁸.

Lo si è detto in premessa: questa non è la sede per un'analisi approfondita delle singole disposizioni, ma l'intento è quello di metterle a confronto con le loro corrispondenti, dettate per gli altri campi ed eventualmente avanzare qualche riflessione critica. E allora, prima di spendere qualche parola in sede di «vaglio comparato», sia consentito anticipare qualche perplessità.

Se si discorre di un istituto come quello in esame, in cui è prevista una condotta attiva dell'indagato - ragionando quantomeno sul piano dei principi -, non sfuggirà come pure tale condotta implichi un costo.

Viene dunque da chiedersi: come può il soggetto affrontare gli importi per l'assolvimento della prescrizione impartita dall'organo accertatore, ma trovarsi poi in «condizioni economiche e patrimoniali» tali da non consentirgli di portare a termine la procedura, corrispondendo l'importo dell'ammenda ridotta? L'unico caso che viene in mente - ma, francamente, sembra essere più di scuola che altro - è quello in cui le risorse del contravventore vengano da lui interamente indirizzate proprio verso la rimozione degli effetti illeciti, risultando successivamente privo di liquidità. E la situazione, per vero, risulterebbe ancor più paradossale nell'ipotesi di ricorso all'opzione risarcitoria¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Anch'essa frutto di adeguamento al criterio dettato dalla legge delega: art. 1, co. 23, lett. a), penult. periodo, L. 134/2021: «prevedere la possibilità della prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento della somma di denaro».

¹⁰⁸ Art. 12-*quinquies*, co. 1, che in tal senso si conclude: «L'impossibilità di provvedere al pagamento è comprovata con dichiarazione sostitutiva di certificazione sottoscritta dal contravventore ai sensi dell'art. 46, comma 1, lett. o), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

¹⁰⁹ A riguardo, v. anche DONELLI, *Contravvenzioni e prescrizioni*, cit., 99, il quale afferma: «colpisce che l'accesso all'LPU sia previsto solo in caso di impossibilità a pagare la quota di ammenda dovuta e non in caso di impossibilità a riparare o a risarcire: pensiamo ancora ai casi di "condotta esaurita", in riferimento ai quali l'accesso all'LPU avrebbe potuto essere una risorsa in più».

E non si dica che i costi per il rientro in una situazione di legalità vengono affrontati dalla società di appartenenza: giova ricordare che la responsabilità del contravventore è personale ed è questo a doversi sobbarcare le spese, tanto per l'adempimento della prescrizione, quanto per il pagamento della sanzione¹¹⁰. Qualora invece sia l'azienda a adempiere, avrà comunque il diritto di rivalersi nei confronti del dipendente che si è reso colpevole della condotta *contra legem*.

Senza considerare, peraltro, non soltanto i rapporti, invero piuttosto tesi, fra l'“oblazione amministrativa” in analisi e il “sistema 231”¹¹¹, ma altresì tra quest'ultimo e la stessa materia agroalimentare, laddove il primo - a differenza dei campi giuslavoristico e ambientale - tendenzialmente non contempla le fattispecie penali della seconda quali reato-presupposto¹¹². Rapporti, dunque,

¹¹⁰ Si legga, in merito, AGNINO, *Estinzione delle contravvenzioni*, cit., 466-468, per il quale, «versandosi in materia penale - in relazione alla quale la responsabilità è personale -, l'ente (...) non può rispondere penalmente delle contravvenzioni commesse dal proprio legale rappresentante o dipendente, salvo non ricorrano i presupposti per la responsabilità “amministrativa”, ma, è «pacifico che l'ente possa legittimamente provvedere al (...) pagamento [...] della somma di denaro (...) in luogo del proprio addetto o soggetto apicale, così da determinare [...] l'effetto estintivo del reato [...] contestato», «il che tuttavia non significa che la persona giuridica sia solidalmente responsabile al pagamento della sanzione».

Va ricordato che è comunque previsto dall'art. 12-ter, co. 4 - così come nelle normative degli altri settori - che «copia della prescrizione [sia] notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore».

¹¹¹ I rapporti fra la procedura estintiva delle contravvenzioni e il “sistema 231” sono stati in effetti talora fonte di discussione in passato (e lo sono tuttora), in relazione alle similari procedure estintive: per qualche considerazione sul punto, v. BONSEGNA-MICELI, *La responsabilità amministrativa degli enti e la nuova oblazione ambientale: problemi di coordinamento e punti oscuri*, in *Resp. amm. soc. e enti*, 2018, 2, 10; CORDOVANA, *Ecoreati - Paese che vai, oblazione che trovi: il controllo 231 sulla procedura di estinzione amministrativa delle contravvenzioni ambientali al d.lgs. 152/2006*, *ivi*, 2017, 4, 113; ZALIN-PERINA, *Responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. 231/2001 ed estinzione delle contravvenzioni ambientali ai sensi della l. 68/2015: un vuoto pericoloso*, *ivi*, 2018, 3, 79. Più in generale, riguardo la materia ambientale, cfr. anche PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2018, 1, 329, PETELLA, *Ecoreati e responsabilità degli enti. Criticità e prospettive*, *ivi*, 320.

¹¹² Non essendo questa la sede per dilungarsi in tale discorso, si rinvia alla recente analisi di SANTORIELLO, *Reati alimentari e responsabilità della persona giuridica*, in *Resp. amm. soc. e enti*, 2024, 177. V., inoltre, ASCANI, *L'industria agroalimentare e il decreto legislativo n. 231 del 2001. Lo strumento dei modelli di organizzazione e gestione*, in *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali*, a cura di Califano, Milano, 2022, *passim* e MONGILLO, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2017, 4, 300.

che sono in grado di creare ancora maggiori tensioni fra tutti i soggetti in gioco.

Ebbene, come si è più volte osservato, non si spiega come mai il legislatore delegato si sia limitato a introdurre tale previsione nell'ambito agroalimentare. È stato altresì fatto notare in dottrina che il Parlamento, nella delega, non ancorava i criteri, pure qualora innovativi come in questo caso, a un particolare settore della legislazione speciale: il Governo avrebbe allora potuto – o meglio, forse, dovuto – intervenire simultaneamente nelle discipline già esistenti, così da allinearle in modo ragionevole¹¹³.

E se poi non vi fosse un intervento correttivo in tal senso, verrebbe da dubitare della legittimità costituzionale del quadro normativo descritto, con specifico riguardo alla mancata previsione dell'accesso al lavoro di pubblica utilità negli istituti estintivi dei differenti ambiti¹¹⁴.

7. Profili processuali. A esclusione dell'asseverazione tecnica da parte di un ente specializzato competente nella materia trattata, richiesta solamente dalla disciplina ambientale¹¹⁵, i restanti ingranaggi che compongono il meccanismo premiale, salvo piccole varianti, sono tendenzialmente coincidenti fra le diverse normative, inclusi quelli legati al procedimento penale.

¹¹³ In tal senso, approfonditamente, GIUGNI, *Procedura estintiva delle contravvenzioni antinfortunistiche*, cit., secondo cui, infatti, «l'opzione del Governo non risulta, inoltre, coerente rispetto agli scopi che informavano la delega: guardando alle *rationes* sottese alle novità previste [...], pare chiaro che queste ultime sarebbero potute essere utilmente impiegate anche nella materia antinfortunistica (come in quella ambientale), come auspicava, con ogni probabilità, il Parlamento», concludendo che «non si comprende, dunque, per quale ragione si sia inteso escludere il perseguimento delle finalità sottese alle novità più significative della neointrodotta procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari nel diverso settore del penale del lavoro».

¹¹⁴ Dubbi ampiamente condivisi in dottrina: si veda, tra gli altri, AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 77; GIUGNI, *op. ult. cit.*; TRIPODI, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti*, cit., 523.

¹¹⁵ L'asseverazione tecnica, prevista dal primo comma dell'art. 318-ter d.lgs. 152/2006, è, come si menzionava, una peculiarità della disciplina ambientale. Per approfondimenti sulla stessa, si rinvia, *ex multis*, a BIASUTTI, *Nuove procedure obblative nel Codice dell'Ambiente: tra amministrazione attiva ed accertamento giudiziale*, in *www.federalismi.it*, 2016, 17, *passim*, nonché NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale ambientale*, cit., 262. Per delle brevi ma lucide riflessioni a proposito della sua mancata estensione all'apparato agroalimentare, cfr. RICCARDI, *Dall'archiviazione meritata all'oblazione alimentare*, cit., 34.

In particolare, l'art. 12-ter, co. 6 statuisce che rimane in capo all'organo accertatore l'obbligo di riferire al pubblico ministero «la notizia di reato relativa alla contravvenzione, ai sensi dell'art. 347» c.p.p.¹¹⁶

La disposizione impone, inoltre, la trasmissione del verbale che dà conto dell'applicazione della procedura; il comma successivo consente al magistrato, qualora lo ritenga necessario, di «disporre con decreto che l'organo che ha impartito le prescrizioni apporti modifiche alle stesse»¹¹⁷.

Per vero, queste ultime due previsioni sono assenti nelle regolamentazioni degli altri settori: risultano, tuttavia, piuttosto utili a liberare il campo dai sospetti talora avanzati in dottrina¹¹⁸, nonché dalle prese di posizione della giurisprudenza di legittimità¹¹⁹, di una funzione meramente notarile del rappresentante della pubblica accusa. Infatti, correttamente la relazione illustrativa fa notare che il procuratore della Repubblica è funzionalmente competente alla direzione tanto delle indagini preliminari, quanto dell'«operato della polizia giudiziaria»¹²⁰. Sicché, l'attività di quest'ultima, in rapporto alla procedura in

¹¹⁶ La medesima formula si rinviene negli artt. 20, co. 4, d.lgs. 758/1994, 318-ter, co. 4, d.lgs. 152/2006 e 228, co. 5, d.lgs. 101/2020. Peraltro, era la stessa L. 134/2021 a prevedere di «mantenere fermo l'obbligo di riferire la notizia di reato ai sensi dell'articolo 347» c.p.p. (art. 1, co. 23, lett. c).

¹¹⁷ Per TRIPODI, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti*, cit., 518, «tale riserva di controllo a favore del pubblico ministero si rivela affatto opportuna, atteso l'ampio potere discrezionale-valutativo riconosciuto all'accertatore».

¹¹⁸ Rispetto al settore giuslavoristico, v., per esempio, AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., 172-173. RICCARDI, *op. ult. cit.*, 35, parlando invece dell'ambito ambientale, dà conto di come «in quella sede è stata messa in luce una sorta di “capovolgimento dei ruoli” tra pubblico ministero e polizia giudiziaria», con il primo quale «mero *sparring partner* notiziato della procedura soltanto nelle battut[e] iniziali e finali».

¹¹⁹ V., *ex plurimis*, Cass., Sez. III, 23 giugno 2021, n. 24483, in *OneLegale*, in cui si statuisce che «il PM, infatti, è totalmente estraneo al rapporto che si instaura tra il contravventore e l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria che impartisce le prescrizioni in totale autonomia, senza che il rappresentante della pubblica accusa possa interloquire sulle modalità e i contenuti dell'obbligo, né sui tempi dell'adempimento», concludendo che «il sindacato sulla correttezza dell'operato dell'organo di vigilanza/polizia giudiziaria può (e deve) essere effettuato dal giudice penale solo all'esito delle determinazioni del PM in ordine all'esercizio dell'azione penale» (par. 5.10 del Considerato in diritto).

¹²⁰ Si veda *Relazione illustrativa*, cit., 356, che richiama l'art. 326 c.p.p., seppure sembri più corretto riferirsi invece all'art. 327 c.p.p., a tenore del quale, «Il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria». Senza dimenticare, inoltre, l'art. 56 del codice di rito: «Le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria: [...] c) dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria [...] appartenenti agli altri organi cui la legge fa obbligo di compiere indagini a seguito di una notizia di reato». Cfr., analogamente, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Relazione su novità normativa. La “riforma Cartabia”*, cit., 264, secondo cui «residua [...] un potere di controllo del pubblico ministero, connesso alle proprie prerogative generali di direzione e coordinamento della polizia giudiziaria, con la possibilità di

analisi, rimane sempre e comunque sottoposta al controllo del magistrato requirente titolare del fascicolo¹²¹.

Invero, nonostante la detta mancanza di similari previsioni, nella prassi applicativa degli altri settori avveniva - e avviene - comunque una interlocuzione fra polizia giudiziaria e pubblica accusa, con relativo esercizio, nell'eventualità, delle prerogative di direzione da parte di quest'ultima¹²².

Anche per quel che concerne l'apparato agroalimentare, poi, l'art. 12-*septies*, co. 1 statuisce - pure qui, in ottemperanza alla delega contenuta nell'art. 1, co. 23, lett. d), L. 134/2021 - che «il procedimento per la contravvenzione è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art[. 335 c.p.p.] fino [a quando] il pubblico ministero riceve una delle comunicazioni» relative all'assolvimento o meno della prescrizione¹²³.

Inoltre, non è precluso all'organo requirente richiedere l'archiviazione¹²⁴, nonché assumere delle prove con incidente probatorio, o atti urgenti di inda-

sollecitazione/integrazione/correzione delle prescrizioni che debbono comunque essere apportate dall'organo di polizia giudiziaria» e, in dottrina, AGNINO, *Estinzione delle contravvenzioni*, cit., 471.

¹²¹ A riguardo, AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 76, correttamente fa notare che «per evitare di conferire al potere amministrativo spazi di autonomia decisionale eccessivi in un settore che comunque appartiene al diritto penale e resta coperto dalla riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, Cost., è auspicabile almeno un attento controllo dell'autorità giudiziaria o del p.m. sulle valutazioni dell'organo accertatore circa la sussistenza/insussistenza delle condizioni previste dalla legge per l'ammissione alla procedura».

¹²² In relazione alla materia ambientale, leggasi, per tutti, FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 1156. Istituzionalmente, poi, si vedano le *Linee guida SNPA*, cit., 44, che, constatando come «il legislatore della parte VI-*bis* del D.Lgs. n. 152/2006 non abbia previsto alcun potere di direzione in capo al PM, né alcun momento di interlocuzione preventiva con lo stesso» (sul ruolo dell'autorità requirente, in particolare, 44-46), ritengono «auspicabile, laddove sussista la disponibilità della relativa Procura, l'instaurarsi di una prassi di collaborazione istituzionale tra i due organi, soprattutto nei casi di maggior complessità o di incertezza».

¹²³ Per un'analisi più approfondita dell'ipotesi in trattazione, v., *ex plurimis*, PULITO, *La sospensione del procedimento penale*, in *Estinzione dei reati alimentari*, cit., 133. Per l'importanza della stessa, poi, alla luce all'istituto della prescrizione, si rinvia a AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., 171-172.

¹²⁴ Pure qui è previsto un adattamento rispetto all'eventualità del lavoro di pubblica utilità. L'ultimo comma dell'art. 12-*septies*, infatti, dispone che «se è presentata richiesta di archiviazione», l'esecuzione del lavoro sostitutivo «è sospesa fino alla decisione del giudice per le indagini preliminari».

Per una valorizzazione di tale inciso, in chiave difensiva, ancora, RICCARDI, *Dall'archiviazione meritata all'oblazione alimentare*, cit., 36.

gine preliminare, né, infine, procedere al sequestro preventivo ai sensi degli artt. 321 e seguenti c.p.p. (art. 12-*septies*, co. 3)¹²⁵.

Il medesimo articolo, inoltre, al secondo periodo del primo comma, contempla l'ipotesi in cui il contravventore abbia optato per i lavori di pubblica utilità: l'*iter* rimane sospeso sino a quando viene trasmesso al magistrato l'esito di detta "pena sostitutiva". Com'è evidente, questa disposizione è un *unicum* del settore *de quo*, considerato che la possibilità di conversione del pagamento dell'ammenda, lo si è visto poc'anzi, non trovava – e non trova – sede, per ora, presso gli altri ambiti.

Da ultimo, la "curiosa" ipotesi di ribaltamento dei consueti ruoli processuali: laddove sia il pubblico ministero a prendere notizia della contravvenzione – di propria iniziativa o ricevendola da altri soggetti –, l'art. 12-*sexies* detta che «ne d[ia] comunicazione all'organo accertatore o alla polizia giudiziaria affinché provvedano agli adempimenti di cui agli art[t.] 12-*ter* e 12-*quater*»¹²⁶. Il secondo comma impone a questi ultimi soggetti di informare l'autorità inquirente «della propria attività senza ritardo e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla data in cui» gli è stata riferita notizia. Se, entro tale termine, il procuratore non ottiene risposta, oppure la riceve in senso avverso – ossia viene ritenuto di non agire *ex artt.* 12-*ter* e seguenti –, stando all'art. 12-*septies*, co. 2, il procedimento, che risultava sospeso dal momento – appunto – dell'iscrizione della *notitia criminis*, «riprende il suo corso». Se, invece, viene emanata la prescrizione, il *dies ad quem* sarà quello regolare, come soprariportato. Questo specifico alinea è mutuato dal campo giuslavoristico (art. 23, co. 2, d.lgs. 758/1994); è invece del tutto assente da quello delle radiazioni ionizzanti, mentre il codice dell'ambiente ha una disposizione decisamente più scarna. L'art. 318-*sexies* d.lgs. 152/2006, infatti, contempla il solo caso di adozione della procedura e relative scansioni temporali, omettendo di pronunciarsi in ordine alla valutazione di segno negativo. Tali ultimi due settori, peraltro, nemmeno fissano il limite bimensile, presente, all'opposto, in quello giuslavoristico (art. 22, co. 2, d.lgs. 758/1994)¹²⁷.

¹²⁵ Di «sospensione non assoluta» parlano VERGINE-MICHELI, *La estinzione delle contravvenzioni*, cit., 493. La previsione è identica a quelle contenute negli artt. 23, co. 3, d.lgs. 758/1994, 318-*sexies*, co. 3, d.lgs. 152/2006 e 228, co. 11, d.lgs. 101/2020.

¹²⁶ Criticamente, in seno a tale ipotesi, seppure relativamente al sistema ambientale, si veda TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 215 (e relativa bibliografia ivi richiamata).

¹²⁷ Anche in tal caso, la «la fissazione di un termine massimo per la comunicazione» era richiesta dall'art. 1, co. 23, lett. d), ult. periodo, L. 134/2021.

La statuizione dell'art. 12-*sexies* è teoricamente predisposta al fine di evitare disparità di trattamento, considerato che, nell'ipotesi in cui sia l'organo accertatore per primo a conoscere l'illecito, questo ha competenza a disporre la prescrizione e solo in un secondo momento entra in gioco l'autorità giudiziaria¹²⁸. Quest'ultima, a tal punto, potrà solo intervenire in senso modificativo o richiedendo l'archiviazione, ma non potrà esercitare l'azione penale, dovendo attendere l'esito della procedura.

L'uso dell'indicativo presente («ne dà comunicazione») farebbe in effetti pensare a un dovere del pubblico ministero di coinvolgere la polizia giudiziaria¹²⁹. Tuttavia, sulla base dello stesso principio che vede il magistrato come *dominus* del procedimento, è da ritenere che rimanga comunque in capo allo stesso la decisione su come proseguire¹³⁰. Nel senso, cioè, che se dovesse ritenere, per esempio, incompatibile l'apparato prescrittivo-ingiunzionale al caso giuntogli direttamente, non sarebbe vincolato ad avvertire l'organo accertatore.

Circa questi ultimi due profili, l'elaborato della Commissione Caselli si accostava alla disciplina ambientale, dettando una regolamentazione della sospensione più scarna rispetto a quella ora in vigore (art. 12-*ter*.4, co. 2) e non contemplando un termine per la comunicazione della polizia giudiziaria al pubblico ministero (art. 12-*ter*.3, co. 2). Il d.d.l. 2724/2020, invece, era ancor più sintetico, assestandosi sulla legislazione - ampiamente lacunosa - delle radiazioni ionizzanti: non solo non prevedeva un limite per l'appena menzionata comunicazione, ma neppure nulla diceva a proposito della sospensione nel caso di trasmissione della notizia dal magistrato all'organo accertatore.

¹²⁸ In merito, cfr., tra gli altri, COGO, *La nuova causa estintiva delle contravvenzioni alimentari*, cit., 973, il quale giustifica l'art. 12-*sexies*, «al fine di evitare che l'accesso alla procedura estintiva dipenda, in contrasto con l'art. 3 Cost., dalle circostanze fattuali di acquisizione della *notitia criminis*», nonché RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari*, cit., 14.

¹²⁹ E difatti, rispetto per esempio alla procedura ambientale, la giurisprudenza ritiene che «il PM che acquisisca *aliunde* la notizia di una contravvenzione astrattamente obblabile, dopo averla iscritta nel registro delle notizie di reato, la *deve trasmettere* all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria senza ulteriori deleghe o indicazioni di sorta; dell'esito di tale trasmissione egli deve essere *solo tenuto informato*» (in tal senso, Cass., Sez. III, 23 giugno 2021, n. 24483, cit., par. 5.10 del Considerato in diritto (corsivi aggiunti).

¹³⁰ Sul punto, si veda RUGANI, *op. ult. cit.*, 15, che afferma: «Privi di un'espressa disciplina, continuano a essere i casi in cui il p.m. eserciti l'azione penale senza aver richiesto alla polizia giudiziaria di emanare la prescrizione e quelli in cui vi sia un disaccordo tra la p.g. e il p.m. circa il dovere di procedere in tal senso: la dottrina, richiamando argomentazioni di carattere sistematico, tende a risolvere il primo caso postulando l'improcedibilità dell'azione penale e la seconda ipotesi affermando la *prevalenza delle direttive impartite dalla pubblica accusa*» (corsivo aggiunto).

In relazione, ancora, al settore ambientale, ficcanti paiono le considerazioni di PARODI-GEBBIA-BORTOLOTTI-CORINO, *I nuovi delitti ambientali (l. 22 maggio 2015, n. 68)*, Milano, 2015, 74, secondo cui, il pubblico ministero può, in prima istanza, «effettuare una disamina sulla consistenza della notizia di reato» e trasmettere la comunicazione alla polizia giudiziaria «soltanto ad esito di una valutazione positiva circa l'applicabilità del procedimento estintivo».

Si nota, allora, come i rapporti fra l'istituto estintivo, da un lato, e il procedimento penale, dall'altro, siano in realtà più tesi di quanto superficialmente possa apparire: resta ancora una volta compito degli studiosi sistematizzare la disciplina, spesso lacunosa, con i principi che governano la materia.

È comunque da ritenere che, nel concreto, come già si è osservato in relazione ai settori giuslavoristico e ambientale, nella maggior parte dei casi il meccanismo premiale abbia un'applicazione frutto di un virtuoso dialogo fra i diversi soggetti pubblici implicati¹³¹. Le situazioni di contrasto fra questi, finora, almeno a quanto consta, sembrerebbero difatti costituire un'eccezione, piuttosto che la regola¹³².

8. *Appunti conclusivi*. Ebbene, terminata l'indagine, le conclusioni appaiono evidenti.

Già più volte si è segnalata la *ratio* ispiratrice della "transazione anticipata", cioè quella della deflazione processuale, della riduzione dei tempi procedurali, dell'efficienza, in grado addirittura di porsi in antitesi rispetto a quello che ne era l'originario obiettivo, ossia l'efficace tutela dei beni giuridici di riferimento.

Numerosi, inoltre, sono i profili critici emersi nei paragrafi precedenti; in particolare, sotto due differenti prospettive.

Da un lato, sono stati evidenziati i plurimi punti di frizione con i principi della nostra Carta costituzionale, tanto che, in un futuro non troppo lontano, è facile preconizzare un vaglio del giudice delle leggi circa la ragionevolezza del crescente iato fra discipline, sì eterogenee dal punto di vista dei beni giuridici tutelati, ma omogenee sotto il profilo strutturale, procedurale, nonché teleologico e, in ogni caso, "di sistema".

¹³¹ V. *supra*, nt. 120, 121 e 122.

¹³² Similmente, seppure in "negativo", RICCARDI, *Dall'archiviazione meritata all'oblazione alimentare*, cit., 34, il quale «segnala [...] che la previsione normativa in esame, nell'esperienza dell'oblazione ambientale, è porsa tutto sommato sottovalutata e di fatto disapplicata, forse anche in ragione della peculiare informazione dei rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero in detta fase incidentale, ove quest'ultimo risulta nella sostanza "disinteressato" allo svolgimento della procedura e, allo stesso modo, in assenza di sollecitazioni esterne da parte dell'organo di controllo competente, tendenzialmente non sarà portato a dare egli stesso *input* alla procedura estintiva». L'A., come anche riportato in alcune note precedenti, si diffonde - pure in ottica propositiva/propulsiva - in una approfondita analisi circa il ruolo del pubblico ministero nel meccanismo premiale (*ivi*, 34-36).

Dall'altro, molti sono i nodi nevralgici interni alla normativa di nuovo conio che si sono passati in rassegna, talora talmente marcati da esporre a pregiudizio le *chance* di successo dell'intervento novellistico.

E dunque, a questo proposito, come già si è osservato nella materia ambientale, non è improbabile una propagazione del *soft law*¹³³: in quella sede, nel corso degli anni, si è assistito a un affastellamento di linee guida e atti d'indirizzo di procure e altre istituzioni, che fornivano esegesi del tutto difformi¹³⁴. Il rischio è, allora, che anche riguardo all'ambito agroalimentare, nel tentativo di sopire i dubbi che la nuova legislazione suscita, si assista a una impropria parcellizzazione delle interpretazioni e, di riflesso, della messa in pratica della procedura estintiva¹³⁵.

Senza considerare, a un ulteriore livello, l'ampio lavoro di ermeneusi e sistematizzazione – anche in ottica nomofilattica – della giurisprudenza, specie di legittimità. Quest'ultima, già rispetto ai meccanismi giuslavoristico e ambientale – come si sottolineava in apertura¹³⁶ –, ha mostrato una certa oscillazione nella lettura delle disposizioni, caratterizzandosi per diversi *revirement*, e conseguente creazione di altrettanta entropia applicativa. L'auspicio è che non venga replicata la medesima dinamica anche nel settore da ultimo riformato.

¹³³ «Con buona pace del rapporto, ormai invertito, tra *hard* e *soft law*»: così, GUERINI, *I presupposti per l'estinzione*, in *Estinzione dei reati alimentari*, cit., 41.

¹³⁴ Cfr., per esempio, *supra*, nt. 57.

¹³⁵ Sul punto, si leggano, tra i molti, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Relazione su novità normativa. La "riforma Cartabia"*, cit., 263, secondo cui, «non sembra che potrà prescindere in ogni caso – come già avvenuto con la speciale procedura estintiva di reato ambientale – dall'adozione di appositi protocolli operativi da parte delle Procure, per comprendere le prerogative d'intervento degli enti accertatori in sintonia con le aspettative degli operatori alimentari», e MASINI-NATALINI, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato)*, cit., 601-602, che così concludono un simile ragionamento: «Ma è sin d'ora preconizzabile, attesa l'elevata problematicità dell'istituto, un'applicazione disomogenea, a *macchia di leopardo*, a seconda delle sensibilità dell'ente accertatore e delle singole Procure» (corsivo nel testo).

¹³⁶ V. nt. 12.