

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

10/2023

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Cerasa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Giulia Mentasti, Cecilia Pagella, Tommaso Trincherà

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2022, p. 5 ss.

LA PROCEDURA ESTINTIVA DELLE CONTRAVVENZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA ALIMENTARE: MOLTE OMBRE E POCHE LUCI

di Vincenzo Paone

Nel presente contributo, l'a., dopo aver premesso che la Riforma Cartabia ha introdotto nel settore dei reati alimentari la procedura di estinzione delle contravvenzioni, porta l'attenzione sulle criticità che potrebbero inceppare il funzionamento del meccanismo estintivo, con particolare riferimento all'impossibilità di realizzare le "condotte ripristinatorie", e illustra sinteticamente le ingiustificate differenze con le disposizioni contenute nelle preesistenti procedure estintive.

SOMMARIO: 1. La nuova causa estintiva delle contravvenzioni alimentari. – 2. Le criticità che emergono dalle nuove disposizioni. – 2.1. Concorso tra delitto e contravvenzione. – 2.2. Il concetto di danno o pericolo quale presupposto della disciplina. – 2.3. Le condotte risarcitorie. – 2.4. Impossibilità di realizzare le condotte ripristinatorie per regolarizzare l'illecito. – 2.5. Una possibile, ma discutibile via di uscita alle ipotesi di impossibilità di regolarizzare l'illecito. – 3. Ulteriori perplessità derivano dal mancato coordinamento del nuovo istituto con le procedure analoghe.

1. La nuova causa estintiva delle contravvenzioni alimentari.

Nelle intenzioni del Governo, e prima ancora del Parlamento delegante, l'inserimento nel sistema delle contravvenzioni alimentari della procedura di estinzione¹ dovrebbe far conseguire consistenti risultati in termini di deflazione del carico giudiziario.

Infatti, nella Relazione illustrativa al D. Lgs. n. 150/2022 si evidenzia che "Nel contesto di un intervento volto a migliorare l'efficienza del processo penale, in linea con gli obiettivi del P.N.R.R. tesi alla riduzione della durata media dei procedimenti, la legge delega intende valorizzare ulteriormente una causa estintiva del reato già prevista nel

¹ Per i primi commenti in materia, v. A. MARTUFI, [La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari all'indomani della riforma Cartabia: tra compliance e logiche punitive](#), in questa Rivista, 14 giugno 2023, pp. 1 ss.; G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, pp. 70 ss.; C. BERNASCONI, *Deflazione processuale mediante istituti di diritto penale sostanziale*, in *DisCrimen*, 16 febbraio 2023, pp. 8 ss.; F. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, in D. CASTRONUOVO – M. DONINI – E.M. MANCUSO – G. VARRASO (a cura di) *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Padova, 2023, pp. 143 ss.; A. 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 *Leg. pen.*, 6 febbraio 2023, pp. 1 ss.

sistema e destinata a operare nella fase delle indagini preliminari, in rapporto a reati di non particolare gravità”.

Si sottolinea poi che gli ambiti di materia nei quali sono previste contravvenzioni suscettibili di elisione del danno o del pericolo sono stati individuati tenendo conto del significativo impatto sull’attività giudiziaria, essendo di frequente contestazione.

Ma è tutto oro quel che riluce?

Un’attenta analisi del testo unitamente alla considerazione della specificità del settore della sicurezza alimentare ci porta a concludere che la riforma, per come è congegnata, non solo presenta forti criticità, ma rischia di non essere lo strumento adeguato rispetto alla finalità perseguita.

Per giungere a questa conclusione così *tranchant* occorre partire dal D. Lgs. n. 758/1994 che ha introdotto la procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza sul lavoro: si è trattato di una vera rivoluzione copernicana perché, per la prima volta, lo Stato, anche per contrastare la deriva della prescrizione, ha garantito l’osservanza effettiva delle norme in materia puntando pragmaticamente sull’adempimento tardivo da parte del contravventore al quale è ingiunto di tenere una specifica contro-condotta per regolarizzare l’illecito commesso in cambio del pagamento di una sanzione pecuniaria ridotta rispetto al livello edittale, ma non per questo priva di significato “punitivo”².

È però necessario sottolineare che l’istituto ha dato ottima prova di sé per ragioni strettamente connesse alla struttura degli illeciti previsti in materia di sicurezza sul lavoro: infatti, in questo settore, la quasi totalità dei reati ha carattere omissivo permanente e i comportamenti idonei a regolarizzare l’illecito rientrano nell’esclusiva sfera di azione e di controllo del datore di lavoro. Perciò, la condotta antagonista occorrente per ripristinare la legalità violata non dà luogo a particolari difficoltà.

Invece, nei settori della tutela dell’ambiente e della sicurezza alimentare, in cui il modello originario è stato esportato senza gli opportuni adattamenti, i reati, il più delle volte, hanno natura commissiva, sono per lo più istantanei e, comunque, gli eventuali effetti derivanti dall’illecito sono difficilmente eliminabili. Inoltre, nei comparti diversi da quello infortunistico, si registra la presenza di molteplici contravvenzioni imperniate sul preventivo possesso di un’autorizzazione per lo svolgimento di determinate attività: ciò comporta che il contravventore potrà al più garantire la presentazione della richiesta, ma non l’ottenimento del titolo, il cui rilascio dipende dalla Pubblica amministrazione.

Gli evidenziati profili costituiscono dunque un forte ostacolo all’attuazione delle finalità che si è ripromesso il legislatore.

² A. MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari*, cit., p. 9, riferendosi al nuovo procedimento definitivo, parla di logica premiale del meccanismo, caratterizzata dalla neutralizzazione di un pericolo di offesa alla salute perseguita attraverso “la condotta antagonista del contravventore”. L’effetto premiale si lega all’estinzione dell’illecito penale derivante dall’eliminazione delle “conseguenze dannose e pericolose” della contravvenzione e dal pagamento, in sede amministrativa, di una somma pari a un sesto del massimo edittale dell’ammenda.

2. Le criticità che emergono dalle nuove disposizioni.

La disciplina della causa estintiva è stata inserita direttamente nella legge 30 aprile 1962 n. 283 con una serie di articoli successivi all'art. 12-*bis*.

L'istituto è strutturato in alcuni "tradizionali" passaggi che possono così riassumersi:

- accertamento di un reato in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande;
- emissione di una prescrizione da parte di autorità amministrative di vigilanza e di corpi di polizia o dei Carabinieri (come i Nuclei Anti Sofisticazione e Sanità N.A.S.) specializzati nell'accertamento dei reati nei menzionati ambiti;
- controllo dell'adempimento puntuale e conforme;
- ammissione del trasgressore al pagamento in forma ridotta;
- comunicazione al PM (al quale la notizia di reato va trasmessa unitamente alla prescrizione impartita) dell'eventuale mancato adempimento della prescrizione oppure del mancato pagamento della sanzione;
- archiviazione del procedimento o esercizio dell'azione penale.

Fin qui, nulla di nuovo. Ora passeremo in rassegna le principali novità della procedura in cui si intravedono consistenti criticità in sede applicativa.

2.1. Concorso tra delitto e contravvenzione.

L'art. 12-*ter* l. n. 283/1962 esordisce stabilendo che la procedura si applica "Salvo che [le contravvenzioni: *ndr*] concorrano con uno o più delitti" perché "l'economia processuale realizzata con l'archiviazione del procedimento non si determina quando il procedimento stesso deve proseguire per concorrenti delitti", come recita la relazione di accompagnamento del decreto n. 150/2022.

Questa previsione rischia di ridurre i casi in cui la nuova disciplina potrà entrare in gioco. Infatti, è frequente l'ipotesi in cui lo stesso fatto integri tanto la contravvenzione (pensiamo alle molteplici fattispecie previste dall'art. 5 l. n. 283/1962) quanto il delitto (pensiamo alla frode in commercio o alla messa in vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine)³.

Come è noto, il bene tutelato dagli artt. 515 e 516 cod. pen. è l'onestà e la correttezza negli scambi commerciali nonché la trasparenza del mercato e la fiducia dei consumatori. Quanto alla l. n. 283/1962, è stato invece affermato⁴ che "Anche se, *prima facie* (art. 1), il bene protetto appare la salute pubblica, in realtà, oggetto immediato e diretto di tutela sono ora l'igiene e la genuinità degli alimenti (ossia una forma

³ V., in argomento, da ultimo, A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, in A. GARGANI (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, in F. PALAZZO – C.E. PALIERO – M. PELISSERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2021, pp. 308-309.

⁴ A. GARGANI, *La tutela penale della salute tra delitti e contravvenzioni alimentari*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*, Fasc. 1/2022, pp. 8-9.

prodromica e anticipata di protezione della salute collettiva), ora la purezza e la genuinità degli alimenti. La duplice direzione teleologica può essere apprezzata nella prospettiva della tutela anticipata della salute umana (intesa in senso lato) e della protezione della buona fede dei consumatori. La garanzia di sicurezza igienica è, infatti, considerata quale mezzo di anticipazione della tutela della salute e, al contempo, di interessi economici”.

Ciò posto, la giurisprudenza propende per ritenere il concorso tra la contravvenzione di cui all’art. 5 l. n. 283/1962 e i delitti di cui all’art. 515 o 516 c.p.⁵

Ne deriva che, al di là della verifica, da condurre caso per caso, dell’effettiva configurabilità della fattispecie delittuosa (che potrebbe anche non essere ravvisata, ad es. per mancanza di dolo), l’interferenza tra la l. n. 283/1962 e i citati delitti codicistici non pare dubitabile sicché, se nella fase di accertamento dell’illecito, il concorso tra quei reati sarà ipotizzato dall’organo di vigilanza, l’attivazione della procedura di cui trattasi è di fatto preclusa.

Per completezza, ricordiamo che la giurisprudenza consolidata della Suprema Corte è nel senso che la contravvenzione di cui all’art. 5, con specifico riferimento all’ipotesi della lett. d), in cui è richiesta espressamente la nocività in concreto della sostanza alimentare, è assorbita nel delitto di cui all’art. 444 c.p. (commercio di sostanze alimentari nocive posto a tutela diretta della salute pubblica⁶). Pertanto, in questo caso, il problema del concorso dei reati neppure ha ragion d’essere.

2.2. Il concetto di danno o pericolo quale presupposto della disciplina.

La prescrizione va impartita quando la contravvenzione abbia cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione: nella relazione illustrativa si dice, infatti, che “La delimitazione della sfera di applicabilità della procedura e della causa estintiva alle sole contravvenzioni che hanno cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie è conforme al criterio di delega e richiede all’organo accertatore di compiere un tipo di valutazione analoga, metodologicamente, a quella richiesta per le contravvenzioni in materia ambientale dall’art. 318-*bis* d.lgs. n. 152/2006”⁷.

In realtà, nell’art. 318-*bis* l’aver cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette è un requisito negativo, nel senso che impedisce l’avvio della procedura, mentre nel sistema dei reati alimentari è il presupposto per impartire la prescrizione.

⁵ Così Cass. 22 aprile 1999, n. 8507, Barbaro, Rv. 214223; Cass. 20 settembre 2013, n. 15113, Greco, in *Foro it.*, 2014, II, 485.

⁶ Così Cass. 7 giugno 2005, n. 36345, Disperso, Rv. 232228; Cass. 2 ottobre 2007, n. 44779, Consiglio, Rv. 238661.

⁷ V., in tema, M. POGGI D’ANGELO, *La procedura estintiva ambientale: l’idea dell’inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell’Ambiente*, Fasc. n. 1/2022, pp. 37 ss.

A parte questa prima osservazione, riteniamo che, come nelle precedenti normative che hanno introdotto la procedura estintiva delle contravvenzioni, la prescrizione impartita dall'organo accertatore sia finalizzata a ristabilire l'ordine legale⁸ il che non può che voler dire:

- a) interrompere la condotta che integra un reato permanente,
- b) rimuovere gli effetti della condotta completamente esaurita (a prescindere che il reato sia permanente oppure istantaneo).

In questa ottica, la nozione di danno/pericolo, chiamata in causa dalla disposizione, corrisponde perciò agli effetti provocati dalla condotta illecita. Infatti, anche nelle contravvenzioni che non sono strutturate come reati di evento, inteso in senso naturalistico come un'entità diversa e distinta dalla condotta, è riscontrabile una modificazione della realtà materiale correlata al comportamento posto in essere. Prendendo spunto dal settore ambientale, si può pensare, ad esempio, a situazioni come aprire senza autorizzazione uno scarico idrico o un punto di emissione in atmosfera o attivare un impianto per smaltire rifiuti: queste condotte comportano una più o meno significativa trasformazione della realtà perché lo scarico prima non esisteva, ora esiste, e via dicendo.

In definitiva, con i termini danno/pericolo, il legislatore ha fatto riferimento alle modificazioni/alterazioni della realtà materiale eliminabili dal contravventore.

Però, come si è già detto, esiste una differenza tra la materia ambientale e alimentare: nel primo settore, la procedura estintiva richiede, per la sua attivazione, che l'organo di vigilanza effettui una valutazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, in concreto verificatisi⁹, in termini di gravità crescente secondo una scala che

⁸ Il D. Lgs. n. 758/1994 testualmente impiega l'espressione "eliminare la contravvenzione", ma è chiaro che si è voluto indicare lo scopo sostanziale cui mira la prescrizione e cioè far cessare l'illecito o rimuoverne gli effetti. In questo senso, v. A. MARTUFI, [La "diversione" ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, fasc. n. 1/2018, pp. 296-300, secondo il quale "Da un punto di vista ontologico, il meccanismo è quindi caratterizzato da una contro-condotta (tardivamente adempiente) finalizzata a neutralizzare l'offesa al bene giuridico tutelato, la quale ricalca lo schema del "ravvedimento operoso", sia pure in assenza della volontarietà di quest'ultimo...Sembra dunque corretto ritenere che la prescrizione di cui all'art. 318-ter t.u.a. possa essere impartita solo allorché sia possibile eliminare la situazione antiggiuridica oppure quando sia possibile rimuovere i suoi eventuali effetti permanenti: risulterebbero perciò sottratte al raggio d'azione del meccanismo estintivo quelle contravvenzioni che hanno natura di reato istantaneo o che si siano già giunte a consumazione. Di converso, beneficiano della non punibilità le contravvenzioni permanenti, o ad effetto permanente, che siano state neutralizzate da una condotta successiva al perfezionamento della fattispecie...Per le ragioni da ultimo evocate, infine, la condotta antagonista potrà intervenire solo rispetto a quelle violazioni, anche non meramente formali, che siano eliminabili dal contravventore destinatario del precetto penale. Per questo motivo non rientrano nel raggio di applicazione della procedura né le violazioni materialmente ineliminabili né quelle che risultino giuridicamente ineliminabili".

⁹ Infatti, non tutte le modifiche sono da mettere sullo stesso piano: lo scarico idrico o l'emissione in atmosfera potrebbe avvenire sì illegalmente, ma attraverso un depuratore per cui, di fatto, il pregiudizio per il bene ambientale potrebbe essere minimo o del tutto inesistente; nel caso dell'abbandono di rifiuti non è indifferente l'oggetto dell'abbandono e la sua quantità essendo diverso abbandonare un modesto carico di rifiuti inerti o lastre di eternit.

Al riguardo, G. AMARELLI, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di*

va dalla loro totale assenza fino alla significativa e misurabile compromissione/deterioramento delle risorse ambientali, coincidente con il "danno ambientale" di cui all'art. 300 D. Lgs. n. 152/2006¹⁰.

Invece, nel comparto delle infrazioni alla sicurezza alimentare, l'organo accertatore deve solo verificare l'esistenza di conseguenze dannose o pericolose del reato suscettibili di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie.

In effetti, i problemi applicativi cominciano proprio adesso.

2.3. Le condotte risarcitorie.

Vi è un silenzio assordante nella relazione illustrativa al D. Lgs. n. 150/2022 con riferimento alle condotte risarcitorie che potrebbero essere prescritte al contravventore (in alternativa a quelle ripristinatorie¹¹) per sanare l'illecito.

Come si è già rilevato, 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 non è la persona offesa dal reato, ma al più è persona danneggiata dal medesimo.

Fatta questa premessa, osserviamo che nella riforma di che trattasi sono del tutto assenti le modalità attraverso le quali potrebbe operare l'istituto sotto il profilo qui in

operatività, gli auspici correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia, in Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente, Fasc. n. 4/2022, pp. 13-14, ha osservato che "una interpretazione sistematica dovrebbe portare a concludere che la procedura possa essere applicata alle contravvenzioni in cui si è creato un pericolo solo potenziale e remoto per l'ambiente, mentre non possa operare per quelle in cui si è generato un pericolo concreto ed imminente".

Anche per A. MARTUFI, *La "diversione" ambientale*, cit., pp. 296-297, "la procedura di regolarizzazione sarà applicabile in prima battuta alle contravvenzioni incentrate su violazioni c.d. formali (che non modificano in alcun modo la realtà materiale) ma potrà estendersi anche a talune lesioni "minimali" dell'ecosistema; si pensi a condotte che, pur traducendosi in una qualche alterazione della realtà, non arrechino un danno o un pericolo alle matrici ambientali (così ad esempio un deposito di pochi rifiuti solidi su una superficie di pochi metri quadri, suscettibile di rapida e integrale rimozione)".

¹⁰ Questa impostazione ha avuto l'avallo dalla più recente giurisprudenza che ha messo a fuoco che il danno al quale fa riferimento l'art. 318-bis D. Lgs. n. 152/2006 non è quello definito dall'art. 300, stesso decreto: infatti, il danno di cui all'art. 300, ha natura ben più ampia e consistente e si identifica con l'evento del delitto di inquinamento ambientale o, in caso di irreversibilità, con l'evento del delitto di disastro ambientale con la conseguenza che il danno di cui all'art. 318-bis D. Lgs. n. 152/2006 non necessariamente deve avere le caratteristiche di quello definito dall'art. 300 potendo avere dimensioni e consistenza ben minori. V., in proposito, Cass. 11 dicembre 2020, n. 25528, Mastrangelo, Rv 281733 e *Foro it.*, 2021, II, 698; la sentenza è riportata anche in *Cass. pen.*, 2022, 617, con commento adesivo di M. POGGI D'ANGELO, *L'offensività/non punibilità nelle contravvenzioni ambientali assoggettabili alla procedura estintiva (artt. 318-bis ss. t.u.a.)*. Nello stesso senso di Cass. Mastrangelo, si è espressa, da ultimo, Cass. 12 ottobre 2022, n. 5576, Rogato, consultabile a www.unaltroambiente.it, 17 marzo 2023.

¹¹ V. sul punto Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario n. 2/2023, Relazione sulla novità normativa "Riforma Cartabia 2.1.2023, p. 261.

esame. Che, peraltro, poteva rivestire un ruolo importante in quanto, come diremo tra breve, è pressoché impossibile procedere al ripristino dello *status quo ante*¹².

Senza pretesa di esaustività, evidenziamo che il destinatario del risarcimento dovrebbe essere lo Stato, in quanto titolare dell'interesse diffuso protetto dalla normativa in materia, ma la nuova legge non prevede che l'organo accertatore debba informare una specifica istituzione pubblica per valutare, tra l'altro, la natura e l'entità del danno risarcibile, le modalità del ristoro, la destinazione delle somme e via dicendo.

Insomma, manca completamente la definizione del sotto-sistema in cui collocare la condotta risarcitoria che potrebbe essere richiesta al trasgressore. Assenza aggravata dal fatto che, per regolarizzare l'illecito e quindi per l'operatività del beneficio estintivo, la prescrizione che ingiunga il risarcimento, in alternativa al ripristino, deve essere emanata nella fase iniziale del procedimento, come risulta dal comma 5 dell'art. 12-ter "Resta in ogni caso fermo l'obbligo dell'organo accertatore di riferire al pubblico ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione, ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale, e di trasmettere il verbale con cui sono state impartite le prescrizioni".

Analoga, se non maggiore, incertezza si riscontra se ci mettessimo dalla parte del contravventore: ad esempio, con chi potrebbe instaurare una "trattativa" volta a risarcire il danno e in quale momento ciò potrebbe avvenire?

Per completezza, va considerato che la stessa nascita del procedimento per la contravvenzione alimentare potrebbe derivare dalla denuncia o dalla querela del privato danneggiato dal consumo di un alimento irregolare: tuttavia, in questo caso saremmo in presenza di un delitto a tutela della vita e dell'incolumità personale, connesso alla contravvenzione alimentare, e perciò l'attivazione del meccanismo di cui si discute sarebbe in ogni caso preclusa per quanto già esposto nel par. 2.1.

2.4. Impossibilità di realizzare le condotte ripristinatorie per regolarizzare l'illecito.

Lo abbiamo già detto *en passant*: la circostanza che renderà molto difficoltosa l'applicazione della nuova normativa è il fatto che le irregolarità accertate dagli organi di controllo non sono suscettibili di elisione mediante condotte ripristinatorie per il semplice motivo che le alterazioni/trasformazioni¹³ subite dall'alimento, nella quasi totalità dei casi, sono materialmente irreversibili.

L'art. 5 l. n. 283/1962, nelle lettere da a) ad h), prevede una serie di ipotesi specifiche riguardanti le sostanze alimentari contraddistinte da non conformità (intrinseca o estrinseca) ai requisiti di igiene, purezza, genuinità e integrità, previsti dalla legge o richiesti dalla comune esperienza. Vengono infatti presi in considerazione

¹² Come ha osservato F. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., p. 158, "anche la disgiuntiva «o» è molto significativa in questo senso, perché consente (a nostro avviso "giustamente") di adottare il meccanismo estintivo anche se al contravventore rimangono "solo" condotte riparatorie di natura esclusivamente risarcitoria".

¹³ Con questo termine alludiamo in modo onnicomprensivo alle fattispecie descritte dall'art. 5 l. n. 283/1962.

prodotti non genuini (art. 5, lett. a), sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione (art. 5 lett. b), sostanze alimentari con cariche microbiche superiori ai limiti (art. 5, lett. c), sostanze alimentari insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione (art. 5, lett. d) o, infine, prodotti privi di purezza (art. 5, lett. g) e h)¹⁴.

Senza approfondire la specificità delle singole ipotesi criminose appena ricordate, è essenziale puntare l'attenzione sul risultato finale, e cioè lo stato in cui si presenta la sostanza alimentare all'atto del controllo da parte dell'organo di vigilanza.

Orbene, non si può ragionevolmente ipotizzare che una sostanza alimentare, frutto di illecite manipolazioni, di sottrazione di elementi nutritivi, di aggiunta di additivi vietati, di trattamenti con fitofarmaci non consentiti, possa essere "regolarizzata" tenendo la doverosa contro-condotta capace di aggiungere gli elementi nutritivi mancanti; di riportare l'alimento allo stato originario in cui siano distinguibili i componenti originari prima della mescolanza; di modificare la composizione del prodotto alimentare trattato in modo illecito e così via.

Insomma, tendenzialmente, il prodotto finito non è suscettibile di essere "ri-trattato" per offrire al consumatore un alimento genuino, igienicamente salubre e puro. Ne consegue che il ripristino dello *status quo ante* (vale a dire l'eliminazione dell'irregolarità cui deve essere finalizzata la prescrizione) non è possibile¹⁵.

Se ora ci concentriamo non tanto sulla condizione irregolare dell'alimento, ma sulla condotta realizzata in relazione ad esso¹⁶, è noto che, fatta salva l'ipotesi della detenzione per la vendita, le altre fattispecie criminose assumono natura di reati istantanei, realizzati in forma commissiva. In queste ipotesi, per quanto già spiegato, la regolarizzazione è materialmente impossibile, mentre uno spazio applicativo (per vero molto modesto) residua nel caso in cui l'organo di vigilanza accerti che l'alimento, con

¹⁴ V. A. GARGANI, *La tutela penale della salute tra delitti*, cit., p. 11.

¹⁵ V. Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, *op. cit.*, p. 262, in cui si esprime analogo convincimento: "con particolare riferimento al profilo delle condotte ripristinatorie attivabili dal trasgressore, apparirebbe incerta la praticabilità dell'istituto ai reati *de quibus* attraverso una contro-azione antagonista del reo (cd. *contrarius actus*) in grado di impedire o attenuare l'evento, ovvero mediante condotte contro-offensive riparatrici dell'offesa (che non siano squisitamente risarcitorie), posto che il campo di elezione riguarda, per lo più, reati alimentari di mera condotta, aventi natura istantanea con effetti permanenti, difficilmente regolarizzabili o suscettibili di elisione mediante un contegno post-contravvenzionale, una volta che sia stata compromessa irreversibilmente la sicurezza alimentare. Dalla copiosissima casistica giurisprudenziale dei reati alimentari di cui agli artt. 5 e 6 della legge n. 283 cit. sembra potersi trarre una tendenziale impossibilità ontologica (giuridica e materiale) di statuire prescrizioni per eliminare le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione accertata."

Anche F. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni*, cit., p. 158, ha osservato che "In materia agroalimentare – questo va detto – le condotte ripristinatorie attivabili dal trasgressore per impedire, attenuare l'evento o riparare l'offesa (diverse dal risarcimento) non sono moltissime, trattandosi spesso di reati istantanei di mera condotta e con effetti permanenti".

¹⁶ L'art. 5 l. n. 283/1962 punisce le violazioni realizzate nel corso delle diverse fasi del «ciclo vitale» degli alimenti: dalla preparazione del prodotto, alle fasi intermedie di commercializzazione (detenzione per la vendita, vendita effettiva) e/o distribuzione diretta al consumatore (somministrazione, distribuzione per il consumo).

caratteristiche difformi rispetto alle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare, sia detenuto per la vendita.

In questa situazione, la prescrizione, volta ad ottenere l'osservanza tardiva della disciplina in materia, potrà essere efficacemente impartita mediante l'ingiunzione a cessare (immediatamente) la condotta illecita¹⁷.

Per inciso, riteniamo che sarebbe stato altamente opportuno aggiungere al meccanismo previsto dalle disposizioni attuali una procedura modellata sul progetto di riforma predisposto nel 2020 a firma del Ministro Bonafede che aveva recepito lo schema messo a punto dalla Commissione Caselli¹⁸: in questa prospettiva, il procedimento sarebbe stato focalizzato non su azioni da intraprendere sull'alimento irregolare – non più modificabile – ma su interventi strutturali (relativi all'impresa produttrice/venditrice) idonei ad evitare il ripetersi in futuro della medesima infrazione¹⁹.

¹⁷ A. MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari*, cit., pp. 29-30, ha osservato che “queste ipotesi – laddove effettivamente verificabili, ad es. consentendo la rimozione dagli scaffali della merce rischiosa esposta alla vendita (previsione la quale, oltre a differenziare le fattispecie contravvenzionali per tipo di “irregolarità”, descrive la condotta tipica alternativa riferendosi a qualsiasi attività di filiera alimentare, inclusa la “detenzione per la vendita”) – non darebbero comunque luogo a condotte che ripristinano in senso stretto lo *status* preesistente alla violazione del precetto”.

¹⁸ La bozza del progetto prevedeva: «Art. 12-ter. – 1. Le disposizioni del presente articolo si applicano alle contravvenzioni in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità e igiene alimentare punite con la pena dell'ammenda, anche se alternativa a quella 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».

Il legislatore non è stato insensibile all'innovazione visto che, in materia di radiazioni ionizzanti, l'art. 228 D. Lgs. n. 101/2020 stabilisce, nel comma 1, che “Le contravvenzioni punite con la pena dell'ammenda, anche se alternativa a quella dell'arresto, 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 e se dal fatto non è derivato un danno”.

¹⁹ Anche A. MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari*, cit., pp. 29-30, ha notato che “Insomma, quand'anche si ammettesse un ripristino fondato su una condotta antagonista effettiva, l'adempimento della prescrizione non può “riportare le lancette” a un momento precedente alla commissione del reato. Semmai, ove si volesse attribuire autonoma rilevanza alle condotte resipiscenti del reo, queste dovranno per forza guardare al futuro: segnatamente, alla riorganizzazione dei processi produttivi che hanno dato luogo alla commissione del reato... Il modello tradizionale della condotta antagonista che elide l'offensività del reato commesso, giustificando l'esclusione della punibilità, non pare essere il più adatto in un panorama normativo costellato da illeciti a contenuto prevenzionale, che incorporano regole cautelari ovvero di vera o propria precauzione: semmai, anziché guardare al passato (come sembra suggerire la diade utilizzata dal legislatore: “ripristino o risarcimento”), le prescrizioni dell'organo accertatore dovrebbero rivolgersi al futuro, alla *compliance* aziendale, riorganizzando strutture decisionali e processi produttivi, neutralizzando il rischio di recidiva: il tutto, naturalmente, ritenendo che la contravvenzione accertata costituisca la “spia” del rischio di una possibile progressione offensiva”.

2.5. Una possibile, ma discutibile via di uscita alle ipotesi di impossibilità di regolarizzare l'illecito.

È noto il dibattito²⁰ su come disciplinare i casi in cui non sia possibile impartire una prescrizione quando sussiste l'impossibilità giuridica o materiale ad effettuare il ripristino dello *status quo ante*. Peraltro, la questione non va confusa, anche se si interseca, con la diversa tematica se la prescrizione debba essere necessariamente impartita o se l'organo di vigilanza sia titolare di un potere discrezionale²¹.

Di recente, la Suprema Corte²², pronunciandosi in un caso rientrante nel settore della tutela dell'ambiente, ha affermato che la procedura estintiva debba trovare applicazione in tutte le ipotesi di «condotta esaurita», vale a dire tutte le condotte prive di conseguenze dannose o pericolose per cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore²³.

Orbene, vi è chi, in dottrina²⁴, rievocando la questione concernente la natura doverosa o facoltativa della prescrizione, ha fatto presente che questa seconda opzione ricorre in caso d'impossibilità giuridica di regolarizzazione, laddove, per cause iniziali o sopravvenute (all'emanazione della prescrizione), il soggetto titolare del potere di regolarizzare non sia (o non sia più) il contravventore.

In caso d'impossibilità giuridica sopravvenuta, il giudice dovrebbe valutare se il mancato tempestivo adeguamento sia dipeso o meno dalla colpa del contravventore, con la conseguenza che soltanto nel primo caso risulterebbe precluso l'effetto estintivo. La dottrina, all'uopo, ha fatto propria la tesi emersa in giurisprudenza secondo cui la

²⁰ V., in tema, A. GARGANI, *Criteri di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute sul lavoro*, in B. DEIDDA – A. GARGANI (a cura di), *Trattato teorico pratico di diritto penale, X, Reati contro la salute e la dignità dei lavoratori*, Torino, 2012, pp. 395-400.

²¹ Non è la sede per approfondire la questione, ma riteniamo che la prescrizione sia obbligatoria tutte le volte in cui vi sia “qualcosa da regolarizzare”: se così non fosse, e quindi se la norma venisse intesa nel senso che l'organo ha la mera “facoltà” di impartire la prescrizione, senza neppure esplicitare le ragioni di tale scelta, è evidente il rischio di un eccesso di soggettività dell'organo di vigilanza che potrebbe dar luogo ad illogiche disparità di trattamento perché, a fronte di identiche contravvenzioni commesse da soggetti diversi, il differenziato comportamento dell'organo pubblico potrebbe impedire ingiustificatamente al contravventore di utilizzare la causa di non punibilità dal reato, cui ha invece diritto. Per approfondimenti, ci si permette di rinviare a V. PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni lavoristiche e ambientali tra obbligatorietà e improcedibilità dell'azione penale*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, Fasc. n. 3/2022, pp. 54 ss.

²² Cass. 18 aprile 2019, n. 36405, Rossello, Rv. 276681. In argomento, ci si permette di rinviare a V. PAONE, *Dopo tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 68/2015, persistono dubbi e criticità in tema di estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, Fasc. n. 2/2019, p. 87-93; ID., *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*, consultabile in [www.lexambiente](http://www.lexambiente.it) 4 Ottobre 2019; Amendola, *Contravvenzioni ambientali a condotta esaurita e procedura estintiva della legge 68/2015*, consultabile in [www.lexambiente](http://www.lexambiente.it), 16 Febbraio 2018.

²³ Pensiamo, a titolo di esempio, ai seguenti casi in cui le conseguenze del reato non sono eliminabili: superamento dei limiti per le sostanze immesse in corpi ricettori; abbandono di rifiuti su un terreno, rimossi successivamente da un terzo; immissione di sostanze liquide in un corso d'acqua; conclusione dei lavori in un cantiere edile; cessazione dell'attività per fallimento dell'azienda; distruzione della macchina irregolare; dimissione volontaria della carica di rappresentante legale dell'azienda; licenziamento del dirigente.

²⁴ A. 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»)*, cit., pp. 17-19.

condotta di inottemperanza all'obbligo di regolarizzazione indicato dall'organo di vigilanza, purché ascrivibile al soggetto agente quanto meno a titolo colposo, integra una condizione di punibilità "intrinseca", cioè incidente sull'interesse tutelato dalla fattispecie, in quanto il legislatore ha condizionato la punibilità del reato all'ulteriore comportamento del contravventore che non regolarizzi le condizioni di igiene e sicurezza del lavoro, rimuovendo l'offesa arrecata all'interesse protetto²⁵. Pertanto, è onere del giudice accertare se il contravventore abbia omesso di ottemperare alla prescrizione per negligenza, imprudenza o imperizia o inosservanza di norme regolamentari ovvero se sia stato impossibilitato a ottemperare per caso fortuito o per forza maggiore²⁶.

Tuttavia, in senso contrario, la Cassazione ha sostenuto che il sopravvenuto stato di liquidazione societaria, nemmeno se determinato da difficoltà finanziarie, costituisce causa di forza maggiore idonea a giustificare il mancato adempimento alle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza²⁷ e che la sopravvenuta dichiarazione di fallimento del contravventore, ammesso alla procedura di estinzione dei reati antinfortunistici, non costituisce impedimento di fatto rilevante, idoneo a giustificare il mancato espletamento della procedura estintiva²⁸.

Insomma, se si accoglie il principio più favorevole all'imputato elaborato dalla giurisprudenza, nell'ipotesi di impossibilità giuridica sopravvenuta – che deve comunque essere dimostrata dall'interessato che adduce l'inadempimento incolpevole – il contravventore potrebbe essere ammesso all'oblazione in sede amministrativa.

La stessa dottrina, appellandosi alla sentenza cui abbiamo già fatto riferimento²⁹, ha poi affermato che "L'omessa emanazione di una prescrizione potrebbe, altresì, essere ricondotta ad ipotesi d'impossibilità materiale, in ordine alla quale assume rilievo l'evoluzione legislativa (e giurisprudenziale) che ha finito per includere la categoria dei "reati istantanei" nel novero delle contravvenzioni estinguibili in materia di sicurezza, igiene sul lavoro e ambiente...L'approvazione del d.lgs. 124/2004 in materia di lavoro e legislazione sociale, e la conseguente estensione del meccanismo estintivo alle fattispecie "a condotta esaurita" (art. 15 co. 3), ha consentito di riconoscere la non "incompatibilità ontologica" tra reati istantanei e procedura estintiva fondata sull'adempimento della prescrizione. Sviluppando l'indicazione legislativa, la giurisprudenza successiva ha esteso il meccanismo alle contravvenzioni istantanee di carattere ambientale e in materia di sicurezza e igiene sul lavoro: oltre che ad argomentazioni letterali e sistematiche (fondate, essenzialmente, sul richiamo del citato art. 15 co. 3), si è fatto ricorso al parametro della ragionevolezza, affermando la sostanziale equivalenza, in funzione applicativa, delle situazioni in cui il reo abbia commesso un illecito dannoso o pericoloso ponendovi rimedio, a quelle in cui il «contravventore (abbia) commesso una violazione meno grave – perché istantanea e priva di conseguenze – ed abbia correttamente

²⁵ Cass. 22 gennaio 2004, n. 14777, Ranieri, Rv. 228467.

²⁶ Cass. 11 gennaio 2008, n. 8372, Pirovano, Rv. 239279.

²⁷ Cass. 5 aprile 2011, n. 24410, Bolognini, Rv. 250805.

²⁸ Cass. 28 settembre 2011, n. 44399, Petrarca, Rv. 251324.

²⁹ Cass. 26 agosto 2019, n. 36405.

proceduto al pagamento delle sanzioni amministrative imposte dall'autorità di vigilanza». La conclusione assume particolare rilievo ai fini della presente indagine, non solo perché consente di ritenere compatibile il sistema delle contravvenzioni alimentari (formato da reati istantanei) con la procedura estintiva di cui agli artt. 12-ter e ss. l. 283/1962, ma anche perché induce a riflettere sull'effettiva ragionevolezza del requisito normativo volto a subordinare l'applicazione della disciplina all'accertamento della ipotesi in cui la violazione sia stata rimossa e il danno o il pericolo eliminati a cura del reo, a quelle – meno gravi – in cui non vi sia possibilità alcuna di regolarizzazione (considerata l'istantaneità della condotta e l'assenza di un danno o un pericolo effettivamente rimovibili), sembra, infatti, suggerire l'opportunità di un'equiparazione a livello disciplinare”.

Queste conclusioni suscitano in noi notevoli perplessità.

Al centro del ragionamento è stato posto il D. Lgs. n. 124/2004, razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, che avrebbe esteso il meccanismo estintivo alle fattispecie a “condotta esaurita” (espressione che, peraltro, compare soltanto nell'art. 15, comma 3 D. Lgs. n. 124/2004).

L'art. 15 recita:

«1. Con riferimento alle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro, qualora il personale ispettivo rilevi violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, impartisce al contravventore una apposita prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e per gli effetti degli articoli 23 e 24 e 25, comma 1, dello stesso decreto.

2. L'articolo 22 del citato decreto legislativo n. 758 del 1994, trova applicazione anche nelle ipotesi di cui al comma 1.

3. 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».

Ma quale era lo “stato dell'arte” in cui si colloca la disposizione riportata?

Dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 758/1994, la Corte cost. è stata sollecitata da varie ordinanze di rimessione con le quali era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, 1° comma, D. Lgs. n. 758/1994, per violazione l'art. 3 Cost., “nella parte in cui non prevede che possano essere ammessi alla definizione in via amministrativa con conseguente dichiarazione di estinzione del reato coloro i quali abbiano regolarizzato la violazione prima che l'autorità di vigilanza abbia impartito la prescrizione”, o “abbiano regolarizzato la violazione nonostante l'organo di vigilanza abbia omesso di impartire la prescrizione, ovvero l'abbia impartita senza osservare le forme legislativamente richieste”.

Nella sentenza 18 febbraio 1998, n. 19, il Giudice delle leggi ha rilevato che “le lacune segnalate dal giudice rimettente dipendono da una difettosa formulazione tecnica della normativa in esame, derivante dall'obiettiva difficoltà di prevedere in astratto tutte le possibili situazioni equipollenti a quelle espressamente disciplinate dalla

legge, e, in quanto tali, non sono dovute ad una consapevole scelta di politica legislativa. Pertanto, è senz'altro possibile un'applicazione della disciplina in base alla quale, in caso di notizia di reato acquisita da un'autorità di polizia giudiziaria diversa dall'organo di vigilanza e di spontanea regolarizzazione da parte del contravventore, l'organo di vigilanza sia autorizzato ad impartire "ora per allora" la prescrizione prevista dall'art. 20, ovvero, ed a maggior ragione, a ratificare nelle forme dovute prescrizioni irritualmente impartite, nonché a verificare l'avvenuta eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato e ad ammettere il contravventore al pagamento della somma determinata a norma dell'art. 21, commi 1 e 2, sì che l'autore dell'illecito, previo pagamento della somma stabilita, possa usufruire dell'estinzione del reato disciplinata dall'art. 24".

La Corte cost. ha dunque interpretato la norma come se dicesse che possono essere ammessi alla definizione in via amministrativa anche i contravventori che hanno regolarizzato la violazione prima dell'intervento prescrittivo dell'autorità di vigilanza.

Dopo questa prima pronuncia, è particolarmente significativa l'ord. 10 dicembre 1998 n. 416 della stessa Corte cost. concernente proprio i reati a «condotta esaurita».

La Corte ha infatti dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, 2° comma, D. Lgs. n. 758/1994 nella parte in cui non prevede l'obbligo dell'organo di vigilanza di ammettere obbligatoriamente il contravventore al pagamento in sede amministrativa anche nel caso in cui non venga impartita alcuna prescrizione per la materiale impossibilità della sua emanazione³⁰.

Due sono le considerazioni che si possono ricavare da questa decisione: in primo luogo, le situazioni oggetto della pronuncia riguardano proprio i casi in cui non è possibile impartire una prescrizione per la materiale impossibilità della sua attuazione

³⁰ In motivazione, la Corte cost. ha affermato che "...le censure di legittimità costituzionale si basano sull'erroneo presupposto che, ove si tratti di reato per cui sia «ontologicamente» impossibile impartire qualsiasi prescrizione per eliminare le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione accertata, la natura del reato costituisca elemento idoneo ad incidere in termini di irragionevolezza e di ingiustificata disparità di trattamento sulla disciplina del decreto legislativo n. 758 del 1994; che l'obiettivo diversità della struttura dei diversi reati, quale risulta dagli elementi costitutivi della fattispecie, e, conseguentemente, il momento in cui si realizzano la commissione e la consumazione del reato stesso, nonché la natura istantanea o permanente del reato, appartengono a scelte del legislatore, che nella costruzione delle fattispecie incriminatrici traduce le proprie opzioni di politica criminale, ovvero sono imposte dalla stessa natura degli obblighi e dei comportamenti di cui si vuole assicurare l'osservanza mediante il ricorso alla sanzione penale; che pertanto eventuali trattamenti differenziati risultano giustificati dalla diversa struttura delle fattispecie incriminatrici; che questa Corte, prendendo in esame con la sentenza n. 19 del 1998 la situazione del contravventore che aveva regolarizzato la violazione prima che l'organo di vigilanza avesse impartito la prescrizione, ovvero nonostante la prescrizione fosse stata omessa o fosse stata impartita senza osservare le forme prescritte, aveva precisato che esistono soluzioni interpretative tali da consentire egualmente l'applicazione della causa estintiva del reato, idonee a «ricondere situazioni sostanzialmente omogenee a quelle espressamente previste dalla legge nell'alveo della procedura disciplinata dagli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo in esame»; che tale conclusione trova il suo fondamento nella *ratio* del decreto legislativo n. 758 del 1994, che si propone il duplice obiettivo di favorire l'effettiva osservanza delle misure di prevenzione e di protezione in tema di sicurezza e di igiene del lavoro – materia in cui l'interesse alla regolarizzazione delle violazioni e alla conseguente tutela dei lavoratori è prevalente rispetto all'applicazione della sanzione penale – e di attuare una consistente deflazione processuale”.

ed è agevole comprendere che si tratti esattamente se non di tutti, certamente di una buona parte dei casi che ricadono nella locuzione “condotta esaurita”.

In secondo luogo, la Corte cost. ha messo l’accento sulla circostanza che l’estensione della procedura estintiva ad opera della sentenza n. 19/1998 si basava sul rilievo accordato al comportamento volontario dell’autore dell’infrazione che vi aveva posto rimedio, situazione nettamente diversa da quella di chi non ha nulla da “rimediare” perché il reato commesso è cessato senza conseguenze ulteriori passibili di eliminazione³¹.

In questo contesto dai contorni ben definiti, si inserisce dunque il D. Lgs. n. 124/2004: da un lato, tale normativa aveva il solo scopo di estendere a leggi diverse da quelle di cui all’allegato I del D. Lgs. n. 758/1994 la medesima procedura prescrizione; dall’altro lato, il 3° comma dell’art. 15 ha esteso a settori diversi dalla sicurezza e igiene sul lavoro il meccanismo di favore previsto dalla sentenza della Corte cost. n. 19/1998.

Ne deriva il perfetto parallelismo della disciplina applicabile nei due ambiti normativi: tanto nell’uno quanto nell’altro, l’oblazione in sede amministrativa è consentita, oltre che nel caso di adempimento a seguito di prescrizione, anche nel caso in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all’adempimento degli obblighi di legge senza attendere l’imposizione della prescrizione da parte dell’organo di vigilanza.

Così si giustifica la formulazione letterale dell’art. 15: il legislatore ha fatto ricorso alla congiunzione “ovvero” per spiegare, per l’appunto, che cosa si debba intendere per condotta esaurita. La congiunzione, perciò, ha funzione esplicativa e non disgiuntiva con la conseguenza che la fattispecie, indicata con la locuzione “condotta esaurita”, non si aggiunge all’altra fattispecie in cui “il trasgressore abbia autonomamente provveduto alla regolarizzazione del reato precedentemente all’emanazione della prescrizione”.

Senonché, la Cassazione³² ha costantemente letto l’art. 15, comma 3, come se fosse diviso in due parti: a) ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, e cioè non sia più possibile attuare alcuna forma di regolarizzazione; b) ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all’adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all’emanazione della prescrizione.

Per motivare questa conclusione, si è sostenuto che certamente il legislatore ha utilizzato la congiunzione “ovvero” come equivalente di “oppure” e non di “cioè”. Invero, pur accettando l’idea che, dal punto di vista lessicale, il significato del termine “ovvero” non sia univoco, osserviamo che, in presenza di un vocabolo polisenso, il significato può ben dipendere da criteri diversi da quello strettamente letterale. In questa ottica, nell’interpretare la congiunzione “ovvero”, la Suprema Corte avrebbe potuto tener conto che nel 2004 l’istituto estintivo era applicabile non alle condotte esaurite *tout court*, ma solo a quelle riferibili all’intervento volontario, indotto o spontaneo, da parte del contravventore.

³¹ Per completezza, si fa presente che la Corte cost. ha ribadito il proprio orientamento con l’ord. 24 maggio 1999 n. 205 e 23 maggio 2003 n. 192.

³² A cominciare da Cass. 6 giugno 2007, n. 34900, PM. in proc. Loi, Rv. 237198.

A questo punto, la sola ragione che potrebbe giustificare uno strappo nella ricostruzione del sistema e valorizzare, pur in assenza dell'elemento di "meritevolezza" enunciato dalla Corte cost. nel 1998³³, tutte le ipotesi di impossibilità a rimuovere gli effetti della condotta, può ancorarsi ad un passaggio della sentenza della Cassazione n. 36405/2019 in cui si afferma che "la Corte cost...ha identificato come "deflattiva" e non "premiata" la *ratio* sottesa alla procedura di estinzione di cui si discute ed ha quindi implicitamente negato che la stessa sia appannaggio esclusivo del soggetto che - per prescrizione impartita dall'autorità di vigilanza o per spontaneo ravvedimento operoso - rimuova attivamente le conseguenze dell'illecito".

In questo ordine di idee, è stato osservato³⁴ che "Proprio la possibile applicabilità dello strumento in parola alle contravvenzioni a condotta esaurita (riconosciuta da una parte della giurisprudenza e criticata in dottrina con riferimento alla procedura estintiva in materia lavoristica e ambientale) sembra indicare una possibile soluzione interpretativa, aprendo significativi spazi per sfruttare le potenzialità del meccanismo di definizione *de quo* e valorizzarne gli effetti deflattivi nella materia dei reati alimentari...si è consentito di beneficiare dell'impunità senza pretendere dal reo un comportamento ripristinatorio, segnando così "la crescente prevalenza attribuita alla finalità deflattiva" e la trasformazione funzionale della speciale procedura da ipotesi di non punibilità a vera e propria causa estintiva. A nostro avviso, sembra questa l'unica lettura plausibile per il procedimento estintivo nella materia alimentare: da un punto di vista strutturale, la soluzione proposta parrebbe la sola in grado di evitare un'*interpretatio abrogans* della disciplina di nuovo conio in una materia costellata di illeciti la cui consumazione istantanea si accompagna solo raramente a effetti permanenti e rimuovibili; da un punto di vista politico-criminale l'interpretazione proposta si sposa con le pulsioni efficientiste che animano il complessivo disegno di riforma del sistema sanzionatorio in vista di una riduzione dei tempi del procedimento penale".

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 sicché non ci stupiremmo se dovesse, in futuro, affermarsi, nell'ambito alimentare, la tesi che si possa applicare la procedura estintiva anche alle situazioni non regolarizzabili.

È superfluo dirlo, ma una siffatta conclusione 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.

Forse è il caso di ripensare al meccanismo con soluzioni diverse che concilino l'esigenza di ridurre il carico giudiziario con il rispetto dei principi generali. Ad esempio, l'ipotesi di cui abbiamo parlato finora potrebbe diventare un caso tipico all'interno dello schema dell'art. 162 *bis* c.p. Infatti, per incentivare il ricorso a procedure più snelle

³³ Diversamente opinando, situazioni ontologicamente differenti sarebbero trattate nello stesso modo in assenza di qualsiasi razionale giustificazione.

³⁴ A. MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari*, cit., p. 26.

dell'ordinario processo penale, il contravventore, che non può regolarizzare nulla, potrebbe ugualmente essere ammesso all'oblazione speciale prevedendo, tuttavia, il pagamento ridotto in misura diversa rispetto a chi concluda positivamente l'iter di regolarizzazione in sede pre-processuale. Il fatto che l'art. 162 *bis* c.p. prevede che il giudice possa respingere la domanda di oblazione avuto riguardo alla gravità del fatto evita il rischio che, per raggiungere il massimo risultato, tutte le violazioni alle norme in tema di sicurezza alimentare, anche di particolare gravità e allarme sociale, godano del medesimo trattamento premiale.

3. Ulteriori perplessità derivano dal mancato coordinamento del nuovo istituto con le procedure analoghe.

L'auspicio che il legislatore ponga mano ad una rivisitazione della riforma Cartabia deriva non solo da quanto spiegato nel capitolo che precede, ma anche da alcune novità della recente normativa che suscitano non poche perplessità pensando a come le stesse situazioni siano disciplinate nel settore delle contravvenzioni antinfortunistiche, ambientali e delle radiazioni ionizzanti³⁵.

Infatti, il canale differenziato di accesso al meccanismo premiale per i reati in tema di sicurezza alimentare rispetto agli altri settori non è sostenuto da effettive ragioni sostanziali legate al diverso peso degli interessi in gioco, ma solo dall'esigenza deflattiva che il legislatore del 2022 vuole incentivare³⁶.

La prima novità è che le contravvenzioni per le quali si applica il procedimento sono, oltre quelle punite con la pena della ammenda sola o alternativa a quella dell'arresto, quelle punite con la pena della ammenda congiunta a quella dell'arresto.

Invero, attribuiamo alla scelta del legislatore il solo merito di aver evitato le discussioni nate in relazione all'art. 318-*bis* D. Lgs. n. 152/2006 rispetto al quale era (ed è tuttora) controverso se l'istituto sia applicabile alle contravvenzioni punite con la pena pecuniaria congiunta a quella detentiva³⁷.

³⁵ In tema, v. I. GIUGNI, *Procedura estintiva delle contravvenzioni antinfortunistiche: verso una questione di costituzionalità all'indomani della c.d. riforma Cartabia?*, in questa *Rivista*, 6 giugno 2023.

³⁶ G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni*, cit., p. 76.

³⁷ Propendiamo per la tesi negativa evidenziando tra l'altro che l'art. 318-*septies*, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006 prevede la possibilità per l'autore del reato, in caso di adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma congruo, oppure in caso di eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, di essere ammesso all'oblazione di cui all'art. 162 *bis* c.p., applicabile, come è noto, alle sole contravvenzioni punite con l'ammenda alternativa all'arresto. Così disponendo, la legge ha congegnato un meccanismo che ha una sua coerenza interna perché lo stesso tipo di contravvenzione è estinguibile mediante versamento di una somma di denaro nell'ambito della procedura pre-giudiziaria o in sede giudiziaria; sarebbe inoltre del tutto irrazionale ammettere al beneficio gli autori delle contravvenzioni più gravi, quelle cioè sanzionate con l'arresto e l'ammenda, a scapito di quelle punite formalmente in modo meno grave, e cioè con la sola pena dell'arresto, che non hanno accesso né alla nuova procedura né all'oblazione speciale di cui all'art. 162 *bis* c.p.; infine, la pena dell'arresto non può "scompare" in difetto di una norma espressa che consenta tale operazione di per sé non conforme al principio di legalità della pena vigente in materia penale.

Tuttavia, anche nella nuova normativa nulla è detto sulla sorte della pena dell'arresto: si sarebbe, ad esempio, potuto stabilire che la pena detentiva poteva essere convertita in pena pecuniaria ricorrendo al ragguaglio di cui all'art. 135 c.p., ma allora sarebbe stato ancora più incomprensibile l'esclusione delle contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto³⁸.

Peraltro, si tenga conto che la l. n. 283/1962 prevede soltanto (v. artt. 6 e 12) contravvenzioni punite con la pena dell'arresto alternativa a quella dell'ammenda³⁹ e perciò la scelta di allargare il campo applicativo della procedura non appare neppure giustificata dall'esigenza di alleggerire un eventuale maggior carico giudiziario derivante dalla commissione di reati puniti con la pena congiunta.

In secondo luogo, il decreto del 2022 ha stabilito che, quando la prescrizione è adempiuta, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa una somma pari ad un sesto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Il problema è che l'art. 318-*quater*, D.Lgs. n. 152/2006 – come l'art. 21 D. Lgs. n. 758/1994 – stabilisce che la somma da versare per estinguere il reato è pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa⁴⁰.

È vero che la l. n. 283/1962 prevede sanzioni dall'importo molto elevato (l'art. 6 stabilisce che la violazione dell'art. 5, 6 e 12 sia punita con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da € 309 a € 30.987; per la violazione delle disposizioni di cui alle lettere d) e h) dell'art. 5, si applica la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da € 2.582 a € 46.481) e quindi occorre incentivare, in modo più consistente, il trasgressore ad attivarsi per la regolarizzazione dell'illecito. Ma è altrettanto vero che la disarmonia tra la disposizione del 2022 e quelle precedenti non può passare inosservata.

In terzo luogo, nell'ipotesi in cui la prescrizione è inadempita, ma il contravventore ha regolarizzato l'illecito in un tempo superiore a quello prescritto, ritenuto però lo stesso congruo dall'organo di vigilanza, o comunque ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate, l'art. 24 D. Lgs. n. 758/1994 dispone che la somma da versare è ridotta al quarto del massimo dell'ammenda (si tratta perciò di un ulteriore favore per l'imputato che viene ancora una volta invogliato a mettersi comunque in regola), mentre l'art. 318-*septies*, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006 stabilisce che la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda, parificando perciò questa sanzione ridotta a quella già

³⁸ Così C. BERNASCONI, *Deflazione processuale*, cit., p. 11.

³⁹ Anche "pescando" tra le altre normative evocate dall'art. 12-*ter*, si constata la prevalenza di illeciti puniti con l'ammenda alternativa all'arresto: v., ad esempio, l'art. 15 D. Lgs. n. 169/2004, Attuazione della direttiva 2002/46/CE relativa agli integratori alimentari; gli artt. 2 e 3 D. Lgs. n. 70/2005, Disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei regolamenti (CE) numeri 1829/2003 e 1830/2003, relativi agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati; l'art. 6 D. Lgs. n. 193/2007, Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore.

⁴⁰ Si segnala che il comma 7 dell'art. 228 D. Lgs. n. 101/2020, sulle radiazioni ionizzanti, dispone che la somma da versare in forma ridotta è pari ad un terzo del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

prevista in via ordinaria dall'art. 162-*bis* c.p.⁴¹. L'art. 12-*nonies* l. n. 283/1962 prevede, invece, non soltanto una diminuzione della pena che opera se la prescrizione è adempiuta in un tempo superiore a quello stabilito, ma dispone anche che l'adempimento tardivo, ai fini dell'applicazione dell'art. 162-*bis* c.p., comporta il versamento della somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Insomma, un vero e proprio ventaglio di soluzioni che non trovano razionale spiegazione.

Infine, un profilo di assoluta originalità rispetto al passato concerne la possibilità per l'imputato di prestare lavoro di pubblica utilità, in alternativa al pagamento della somma di denaro, allorché il pagamento sia eccessivamente oneroso in ragione delle sue condizioni economiche e patrimoniali (art. 12 *quinquies*, l. n. 283/1962). È intuitiva la ragione di questa previsione: le somme da versare, anche se ridotte rispetto al massimo edittale, sono comunque corpose (e peraltro non sono neppure "rateizzabili") sicché l'alternativa del lavoro di pubblica utilità dovrebbe facilitare l'accesso alla causa estintiva nonostante le condizioni economiche del contravventore. Anche in questo caso, non è seriamente accettabile che la previsione di favore operi solo per il contravventore alimentare.

Da queste sintetiche osservazioni, emerge come la disciplina in tema di reati alimentari contenga numerosi motivi di frizione rispetto alle procedure per l'estinzione dei reati dettati a tutela di beni giuridici diversi, ma certamente omogenei, e come sia perciò opportuno costruire un unico modello procedurale valevole per tutte le materie contravvenzionali in relazione alle quali appare utile predisporre meccanismi premiali.

⁴¹ La Corte cost. 20 febbraio 2019 n. 76 ha già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-*septies*, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006 nella parte in cui prevede che la riduzione della somma da versare sia pari alla metà del massimo dell'ammenda prevista per il reato in contestazione, anziché a un quarto del medesimo ammontare massimo, come disposto in fattispecie analoga dall'art. 24 D. Lgs. n. 758/1994.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**