

LA DEFINIZIONE ANTICIPATA DELLE CONTRAVVENZIONI ALIMENTARI ALL'INDOMANI DELLA RIFORMA CARTABIA: TRA COMPLIANCE E LOGICHE PUNITIVE^(*)

di Adriano Martufi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Tecniche di degradazione dell'illecito e processi di selezione. – 3. La genesi dell'istituto di cui agli artt. 12-ter ss. della l. 30 aprile 1962, n. 283. – 4. Finalità politico-criminali e natura giuridica del meccanismo di definizione. – 5. L'ambito della procedura e i suoi principali snodi applicativi. – 6. (segue) la problematica estensione del meccanismo premiale alle contravvenzioni di "pericolo concreto". – 7. La definizione anticipata delle contravvenzioni tra *compliance* e logiche punitive.

1. Introduzione.

All'interno dell'ampio disegno di riforma delineato dai principi e criteri di delega di cui alla l. 27 settembre 2021, n. 134¹, e concretizzato dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150,² un ruolo non secondario è assegnato al meccanismo di definizione anticipata delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare. Il nuovo meccanismo per la definizione in sede amministrativa degli illeciti penali in *subiecta materia* è oggi disciplinato dagli artt. 12-ter ss. della l. 30 aprile 1962, n. 283 e riguarda le contravvenzioni di cui alla stessa l. 283 del 1962, nonché ogni altra contravvenzione in materia di "igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande" prevista da altri provvedimenti legislativi³. L'istituto è modellato sugli analoghi procedimenti

^(*) Contributo destinato agli atti del Convegno "Forme, riforme e valori per la giustizia penale futura", Ferrara, 15-17 dicembre 2022, a cura di D. Castronuovo, D. Negri. L'Autore ringrazia i curatori del volume per averne autorizzato la pubblicazione in questa Rivista.

¹ Per un ampio affresco attorno alle finalità politico-criminali e al contesto culturale e politico della riforma, cfr. M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, in *Pol. dir.*, 2021, p. 591 ss.

² Per una prima esposizione delle numerose direttrici in cui si articola l'intervento di riforma di cui al d. lgs. 150 del 2022 si vedano, *ex multis*, i contributi raccolti in D. CASTRONUOVO, M. DONINI, E.M. MANCUSO, G. VARRASO (a cura di) *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Padova, 2023, p. 1 ss.; nonché in V. ALBERTA, G. SPANGHER (a cura di) *La Riforma Cartabia: codice penale, codice di procedura penale, giustizia riparativa*, Pisa, 2022, p. 1 ss.

³ Tra i primi commenti al nuovo istituto si segnalano G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare* in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 70 ss.; C. BERNASCONI, *Deflazione processuale mediante istituti di diritto penale sostanziale*, in *DisCrimen*, 16 febbraio 2023, p. 8 ss.; F. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, in D. CASTRONUOVO, M. DONINI, E.M. MANCUSO,

previsti per alcune contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro (cfr. artt. 19 ss. del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 e l'art. 301 *bis* del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81), ambiente (cfr. artt. 318-*bis* ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) e radiazioni ionizzanti (cfr. l'art. 228 d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101).

Salvo quanto si dirà in seguito, va premesso che la definizione delle contravvenzioni di cui trattasi si incardina sul requisito dell'adempimento di prescrizioni emanate da un organo accertatore (o dalla polizia giudiziaria) e sul pagamento di una frazione pari a un sesto del massimo edittale dell'ammenda. L'organo in questione verifica l'esatto adempimento della prescrizione e, se del caso, ammette il reo al pagamento della somma in via amministrativa. Adempimento della prescrizione e pagamento estinguono il reato, vincolando il p.m. a richiedere l'archiviazione. Si compie, in tal modo, una regolarizzazione tardiva che mira a elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito attraverso "condotte ripristinatorie e risarcitorie". Prima di esaminare *funditus* la procedura in questione, è opportuno tratteggiare una panoramica del contesto ordinamentale nel quale si staglia il recente intervento di riforma.

Per elaborare alcuni spunti utili a cogliere le funzioni "manifeste" e "latenti" della novella legislativa occorre, in prima battuta, volgere lo sguardo al fenomeno dell'ampia cifra oscura⁴ che contraddistingue l'estesissima area della legislazione penale complementare, evidenziando il ruolo svolto dai meccanismi di *diversion* nel governo dei processi di selezione "del crimine": sulla scorta di autorevole dottrina, riteniamo che siffatti processi di selezione realizzino una vera e propria depenalizzazione di fatto⁵, modulando (nella prassi) le tecniche di tutela prescelte dal legislatore⁶. L'introduzione

G. VARRASO (a cura di) *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, cit., p. 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, p. 1 ss.

⁴ In merito alla definizione di "cifra oscura" o "numero oscuro", correttamente definita quale "scarto, spesso imponente, tra numero complessivo dei fatti penalmente punibili commessi in un certo periodo di tempo e in un certo territorio e il numero di quelli che giungono effettivamente a conoscenza delle autorità e, dunque, risultano registrati nelle statistiche criminali", cfr. G. FORTI, *Tra criminologia e diritto penale: "cifre nere" e funzione generalpreventiva della pena* in G. MARINUCCI, E. DOLCINI (a cura di), *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 53. Nel dibattito d'oltralpe, cfr. K LÜDERSSEN, *Strafrecht und Dunkelziffer* in K LÜDERSSEN, FRITZ SACK (a cura di), *Seminar: Abweichendes Verhalten*, 1, Frankfurt am Main, 1974, p. 244 ss.

⁵ C. E. PALIERO, *Minima non curat praetor. Ipertrofia del diritto penale e reati bagatellari*, Padova, 1983, p. 225 e ss.

⁶ Gli studi empirici sui meccanismi di selezione delle notizie di reato hanno da tempo evidenziato fenomeni diffusi di "tolleranza" o di vera e propria "disapplicazione" della norma penale, con conseguente depenalizzazione *de facto* di talune (sotto-)fattispecie. Queste ultime, seppur astrattamente punibili, non sempre vengono perseguite nella prassi; cfr., in materia di stupefacenti, gli spunti offerti dall'esperienza della *gedoogbeleid* nei Paesi Bassi. Al contempo, specie negli ordinamenti improntati al principio di opportunità dell'azione penale, il ricorso (spesso informale) a meccanismi di diversione processuale ha consentito di degradare la risposta punitiva prevista dal legislatore, lasciando spazio a forme di definizione in sede amministrativa. Sul punto, cfr. l'ampissimo studio comparato di M. WADE, *The power to decide—prosecutorial control, diversion and punishment in European criminal justice systems today* in J.M. JEHLE, M. WADE (a cura di) *Coping with overloaded criminal justice systems. The rise of prosecutorial power across Europe*, Berlino-Heidelberg, 2006, p. 27 ss.

di nuove forme di degradazione dell'illecito, seppur in assenza di formale depenalizzazione, sollecita una riflessione in merito alla capacità dei meccanismi *latu sensu* riparatori di riportare nell'alveo del controllo sociale condotte altrimenti sottratte a qualsivoglia risposta sanzionatoria (penale o amministrativa).

Si tratta di una prospettiva parzialmente diversa da quella che individua nella valorizzazione delle condotte *post-factum* un mero strumento di deflazione processuale. Se è vero (come suggerisce l'esperienza di analoghi strumenti nell'ambito del diritto penale del lavoro) che anche la procedura *de qua* si presta a decongestionare il carico giudiziario, è altresì vero che l'introduzione di un meccanismo dialogico, volto alla riparazione dell'offesa, induce a ritenere plausibile l'emersione di una criminalità bagattellare oggi confinata nell'ambito della cifra oscura. In questo senso depone la natura premiale del meccanismo di definizione e la possibilità (offerta dalla novella) di svolgere controlli informali e maggiormente capillari, riducendo in prospettiva il numero di violazioni sottratte a ogni forma di accertamento.

Nel prosieguo del lavoro si darà conto della genesi dell'istituto di cui agli artt. 12-ter ss. della l. 30 aprile 1962, n. 283, attraverso una breve panoramica dei progetti di riforma che hanno preceduto la definitiva adozione, da parte del legislatore delegato, del d.lgs. 150 del 2022. Su tali basi, la trattazione affronta le principali questioni interpretative che la nuova disciplina solleva. Sulla scorta di questo inquadramento teorico, si propone un primo tentativo di lettura unitaria dei meccanismi che, in diverse aree del diritto penale complementare, consentono la definizione in via anticipata delle contravvenzioni e perseguono obiettivi di sussidiarietà penale e deflazione processuale.

2. Tecniche di degradazione dell'illecito e processi di selezione.

Al fine di comprendere le ragioni che hanno indotto il legislatore a "estendere" la procedura *de qua* alle contravvenzioni alimentari è opportuno considerare il fenomeno della cifra oscura; fenomeno il quale, seppur in modo non sempre omogeneo, contraddistingue in modo particolare le norme incriminatrici ascrivibili alla costellazione delle leggi penali complementari. In particolare, sembra opportuno mettere in relazione la novella legislativa con il ricorrente quesito circa l'effettività della tutela penale, soprattutto, nei diversi settori del diritto penale economico. È affermazione ricorrente quella secondo cui la legislazione penale a tutela di "beni giuridici strumentali"⁷ o di vere e proprie "funzioni"⁸ (tipica del *Nebenstrafrecht*) scontrerebbe un patologico *deficit* di effettività⁹. Una carenza di effettività da cui

⁷ In una prospettiva fortemente critica, cfr. S. MOCCIA, *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni: tra illusioni postmoderne e riflussi illiberali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, p. 343 ss. Quanto alle possibili tensioni tra tali tecniche di tutela e i principi costituzionali cfr. invece V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005, p. 86 ss.

⁸ T PADOVANI, *Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta fra delitto, contravvenzioni ed illecito amministrativo*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 670 ss.

⁹ Sul tema dell'effettività nel sistema penale si rinvia, *ex multis* e con diverse prospettive, ai due contributi fondamentali di C.E. PALIERO, *Il principio di effettività del diritto penale* in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 430 ss.

discenderebbe la strutturale inidoneità delle norme penali ad assolvere scopi di prevenzione generale.

Più in particolare, nell'ambito della criminalità economica e d'impresa, l'effettività dell'apparato punitivo risulterebbe almeno in parte pregiudicata dalla scelta legislativa di preferire l'utilizzo di contravvenzioni in luogo dei delitti. Le cornici di pena relativamente contenute, unitamente alla possibilità di estinguere il reato mediante oblazione, hanno per lungo tempo concorso a erodere la "credibilità" della disciplina penalistica introdotta in settori quali l'igiene e la sicurezza sul lavoro¹⁰ o l'ambiente¹¹. Agli aspetti appena richiamati si aggiungono, poi, la tradizionale inefficienza dei meccanismi di riscossione delle pene pecuniarie¹² e, almeno fino alla più recente riforma, la frequente estinzione del reato per intervenuta prescrizione. Tuttavia, la misurazione della reale efficacia deterrente delle pene comminate per le contravvenzioni è, notoriamente, ostacolata dal diffuso fenomeno della cifra oscura.

Il quoziente di reati accertati offre, infatti, una rappresentazione soltanto parziale del numero di violazioni effettivamente commesse nell'ambito della legislazione complementare¹³. Esiste, invero, una porzione assai ampia di illeciti penali che, pur consumati, si sottraggono a qualsivoglia accertamento da parte degli organi chiamati a svolgere funzioni di polizia giudiziaria e del pubblico ministero. Una simile constatazione pare confermare l'assunto secondo cui "la quasi totalità dei *Kavaliersdelikte* e, specialmente, i reati economici in senso stretto" sarebbero "anche reati a cifra oscura elevatissima"¹⁴. Dal momento che l'acquisizione delle notizie di reato, in questo settore, è affidata quasi esclusivamente agli organi inquirenti (o più precisamente a organi ispettivi e di vigilanza), si può ipotizzare una correlazione tra l'ampiezza della cifra oscura, da un lato, e la selezione delle *notitiae criminis* operata da questi stessi organi, dall'altro.

Il tema può essere ricondotto al complesso fenomeno dei processi di selezione che da sempre caratterizzano l'operato delle "agenzie di controllo sociale" nell'ambito del sistema penale. Se si guarda alla dimensione pratico-applicativa, è giocoforza prendere atto di come gli uffici giudiziari (e, in particolare, gli organismi inquirenti)

e F. GIUNTA, *L'effettività della pena nell'epoca del dissolvimento del sistema sanzionatorio* in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 414 ss.

¹⁰ Cfr., da ultimo, S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste* in *Lav. e dir.*, 2017, p. 613 ss.

¹¹ F. PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2018, p. 329 il quale con riferimento alle contravvenzioni in materia ambientale si riferisce alla "ineffettività congenita" che contraddistingue questa tipologia di illeciti "derivante dalle varie cause estintive di cui esse possono beneficiare in generale" [...] "a cominciare dall'onnivora prescrizione".

¹² Cfr., da ultimo, A. BERNARDI, *Note sparse sulla disciplina della pena pecuniaria e delle altre sanzioni sostitutive nella riforma Cartabia in questa Rivista*, e bibliografia ivi riportata; cfr. altresì E. DOLCINI, *Superare il primato del carcere: il possibile contributo della pena pecuniaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 393 ss.; L. GOISIS, *L'effettività (rectius ineffettività) della pena pecuniaria in Italia, oggi*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2012, p. 24 ss.

¹³ Sul punto, con particolare riferimento alle contravvenzioni in materia lavoristica, cfr. G.L. FANULI, *La depenalizzazione prasseologica del diritto penale del lavoro tra cifra nera e meccanismi di selezione* in *Studi Urbinati, B - Scienze umane e sociali*, 1998, p. 742 e 753 ss.

¹⁴ C. E. PALIERO, *Minima non curat praetor. Ipertrofia del diritto penale*, cit., p. 358.

dispongano di un incoercibile margine di apprezzamento nell'individuazione delle notizie di reato meritevoli di trattazione¹⁵; e ciò anche a dispetto di principi di rango costituzionale quali la soggezione del giudice alla legge e l'obbligatorietà dell'azione penale¹⁶. Orbene, lungi dal rappresentare una patologia, i processi di selezione si configurano quali strumenti di autoregolazione del sistema¹⁷, costituendo solo raramente l'esito di dinamiche formalizzate di organizzazione interna agli uffici¹⁸. La selezione operata dagli organi inquirenti è particolarmente visibile nei reati senza vittima o a vittima indeterminata, il cui accertamento dipende in modo pressoché esclusivo dagli organismi inquirenti¹⁹.

Da un punto di vista sociologico, il sistema penale si delinea come un "modello a imbuto" caratterizzato da numerosi filtri utili a consentire una progressiva scrematura delle vicende penali prese in carico dal sistema stesso. Ebbene, solo alcuni dei citati processi di selezione contribuiscono al fenomeno della cifra oscura²⁰. In estrema sintesi, possono individuarsi due fondamentali momenti di selezione. Un *primo* momento di selezione attiene alla scoperta del fatto di reato. Laddove un fatto rimanga sconosciuto agli inquirenti (non ultimo a causa delle carenze organizzative degli organismi di accertamento) la mancanza di qualsivoglia rilevazione finirà inevitabilmente per accrescere la cifra oscura. Un *secondo* momento, successivo alla scoperta del fatto (ovvero di taluni dati indiziari, ex art. 220 disp. att. c.p.p.), si risolve invece nella scelta di non proseguire l'attività investigativa che potrebbe dar corpo agli indizi raccolti, vincolando all'iscrizione della notizia di reato²¹.

Entrambi i fattori appena richiamati concorrono alla definizione della cifra oscura: i fatti di reato per cui non vi sia accertamento, infatti, non costituiscono oggetto

¹⁵ Cfr., da una prospettiva sociologico-giuridica, D. NELKEN, M.L. ZANIER, *Tra norme e prassi: durata del processo penale e strategie degli operatori del diritto* in Soc. dir., 2006, p. 145.

¹⁶ In merito alla dicotomia tra discrezionalità in senso giuridico e in senso sociologico, C. E. PALIERO, *Minima non curat praetor. Iperτροφία del diritto penale*, cit., p. 232.

¹⁷ M. DONINI, *Presentazione* in M. DONINI (a cura di) *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, Milano, 2003, p. XXI secondo il quale il "modello dell'imbuto" ("dai fatti commessi alle *notitiae criminis* realmente inventariate, dagli esercizi effettivi dell'azione penale alle istruttorie, ai dibattimenti, alle esecuzioni, c'è una 'scrematura' continua, che geometricamente si rappresenta come il passaggio dalla sezione maggiore fino al collo dell'imbuto") non costituisce affatto una patologia del sistema ma costituirebbe piuttosto una "inevitabile selezione nell'ambito del diritto penale del fatto".

¹⁸ G. TORRENTE, *Le storie organizzative di due procure della Repubblica tra obbligatorietà dell'azione penale e selezione del crimine* in C. SARZOTTI (a cura di) *Processi di selezione del crimine. Procure della Repubblica e organizzazione giudiziaria*, Milano, 2007, p. 227 ss.

¹⁹ G. FORTI, *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo penale*, Milano, 2000, p. 416 il quale osserva come taluni reati sfuggano alla stessa percezione dei loro autori e delle vittime: "l'esperienza dei crimini ambientali offre innumerevoli esempi di questo tipo". Nel caso delle sofisticazioni alimentari, poi, "è pressoché impossibile farsi un'idea anche solo approssimativa della percentuale di crimini nascosti" rispetto a quelli commessi "perché la seconda grandezza si sottrae a ogni possibilità di determinazione".

²⁰ Per una dettagliata esposizione dei diversi momenti e fattori del processo di selezione, cfr. C. E. PALIERO, *Minima non curat praetor. Iperτροφία del diritto penale*, cit., p. 215 ss.

²¹ Cfr., tuttavia, in merito ai "margini di discrezionalità" ai fini dell'iscrizione della *notitia criminis*, ex art. 335 c.p.p., N. GALANTINI, [Il principio di obbligatorietà dell'azione penale tra interesse alla persecuzione e interesse alla efficienza giudiziaria](#) in *Dir. pen. cont.*, 23 settembre 2019, p. 7 ss.

di rilevazione statistica. Del tutto distinto, invece, è il processo di selezione che può compiersi *a seguito* dell'effettivo accertamento di un fatto ovvero dell'acquisizione di una notizia di reato da parte dei privati. Si pensi all'eventualità che il pubblico ministero possa richiedere l'archiviazione, ad esempio, perché l'autore del reato è rimasto ignoto²² ovvero ancora all'ipotesi di archiviazione immediata di "pseudo-notizie di reato"²³. Vi sono poi ulteriori "colli di bottiglia" da cui dipende il differenziale tra reati accertati dagli inquirenti (rilevabili da un punto di vista statistico) e reati per cui è pronunciata condanna definitiva: a questo differenziale ci si riferisce comunemente con l'espressione "cifra grigia"²⁴. Resta da vedere se i fatti per cui si giunge a una composizione extragiudiziale, con conseguente estinzione del reato, si sottraggano o meno al calcolo della cifra grigia.

Fatte queste premesse, occorre chiedersi in che modo l'introduzione di un nuovo meccanismo di definizione delle contravvenzioni *in limine litis* consenta un miglior governo dei processi di selezione, permettendo eventualmente di ridurre il numero oscuro nei settori della legislazione complementare per cui la procedura estintiva è oggi esperibile. Si ritiene, infatti, che la riduzione della cifra oscura possa derivare da una "formalizzazione" dei processi di selezione e dalla conseguente emersione di una parte degli illeciti penali non censiti²⁵. La selezione delle violazioni sottratte alla cifra oscura si deve sovente a piani di intervento delineati dagli stessi organi accertatori, i quali privilegiano taluni contesti (produttivi, merceologici, ecc.) ritenuti prioritari²⁶. Del resto, proprio gli organi ispettivi e di vigilanza si caratterizzano per "un'ampia libertà di condotte, molto più flessibili di quelle omologhe contemplate dalla disciplina processuale"²⁷.

Occorre dunque chiedersi se l'introduzione di una nuova sequenza procedimentale nella fase iniziale delle indagini (una sorta di "parentesi delle indagini preliminari")²⁸ permetta di circoscrivere tale "libertà", orientandola non già rispetto all'esercizio dell'azione penale ma piuttosto verso il conseguimento di un esito riparativo o risarcitorio da cui deriva l'estinzione del reato. Da questo punto di vista, la

²² C. SARZOTTI, *Le procure della Repubblica come attori del campo penale* in C. SARZOTTI (a cura di) *Processi di selezione del crimine. Procure della Repubblica e organizzazione giudiziaria*, Milano, 2007, p. 1 ss.

²³ Laddove il pubblico ministero ritenga che la notizia non costituisca reato, dovrà disporre l'iscrizione nel c.d. "modello 45", in base a quanto previsto dalla circolare ministeriale 18 ottobre 1989, n. 533, esplicativa del d.m. 30 settembre 1989 concernente l'"approvazione dei registri in materia penale".

²⁴ Cfr., per tutti, S. AMBROSET, G.V. PISAPIA, *Numero oscuro della devianza e questione criminale*, Verona, 1980, p. 37 ss.

²⁵ Sul punto cfr. L. KORSELL, *Mechanisms of Regulation, Selection, and Sanctioning. A Theory of Selection in the Response to Economic Crime*, in *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 2007, p. 140 ss.

²⁶ Tali programmi di intervento hanno, per converso, l'effetto di relegare "in un vastissimo 'campo oscuro' le altre violazioni", così G.L. FANULI, *La depenalizzazione prasseologica del diritto penale del lavoro tra cifra nera e meccanismi di selezione*, cit., p. 749.

²⁷ A. SCALFATI, *Il fermento pre-investigativo* in A. SCALFATI (a cura di), *Pre-investigazioni. Espedienti e mezzi*, Torino, 2020, p. 7.

²⁸ Secondo la nota definizione di T. PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro* in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1996, p. 1168: parentesi destinata a concludersi in caso di esito positivo con un decreto di archiviazione, in una sorta di oblazione pre-processuale.

possibilità di definire per via amministrativa le contravvenzioni senza attendere l'apertura del dibattimento sembra idonea a favorire l'emersione di una criminalità economica sommersa. La definizione anticipata (con minor impiego di risorse) di un reato tutto sommato bagatellare (cfr. *infra*) si configura quale credibile alternativa laddove, per carenze organizzative o di personale, gli organi inquirenti siano costretti a trascurare *sic et simpliciter* una o più notizie di reato, omettendo gli adempimenti investigativi che vincolerebbero alla loro iscrizione "immediata" ex art. 355 c.p.p.²⁹

La procedura di definizione anticipata delle contravvenzioni permette di incanalare, all'interno di una cornice procedimentale delineata dal legislatore, meccanismi di selezione che in precedenza operavano "senza argini". In tal modo, la discrezionalità degli organi inquirenti diviene oggetto di un processo di formalizzazione suscettibile di favorire una riduzione della cifra oscura. Difettano, tuttavia, specifiche analisi empiriche in merito al funzionamento dei meccanismi estintivi già sperimentati in materia lavoristica³⁰ e ambientale, sicché non è possibile inferire una dimostrabile correlazione tra un più diffuso utilizzo della definizione in via amministrativa e un miglior operato da parte degli organi accertatori che riduca la cifra oscura. In altri termini, è arduo stabilire se, e in che misura, la creazione del "nuovo" meccanismo di *diversion* abbia favorito l'emersione di notizie di reato altrimenti destinate a rimanere prive di formale accertamento.

Al tempo stesso, il ricorso alla procedura di definizione anticipata si presta a ridurre significativamente i tempi dell'indagine e il complessivo carico di lavoro degli inquirenti³¹, favorendo una razionalizzazione del lavoro degli organi accertatori, della polizia giudiziaria e delle stesse procure. A ben vedere, infatti, una volta impartita la prescrizione al contravventore, gli organi ispettivi (o la polizia giudiziaria) si astengono dal condurre ulteriori indagini, limitandosi a verificare che la violazione sia stata "eliminata"³². Dal canto suo, il pubblico ministero è tenuto a sospendere il procedimento penale fino a quando non si è conclusa la procedura in sede amministrativa. Insomma, la definizione anticipata ambisce "a ridurre il numero dei procedimenti che arrivano a giudizio e, al contempo, ad alleggerire il carico di lavoro delle procure, grazie all'apporto

²⁹ Sul punto è opportuno un rinvio al nuovo art. 3-bis disp. att. c.p.p., introdotto ad opera del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, in attuazione dell'art. 1, comma 9, lett. i) della legge delega. La nuova disposizione impone al pubblico ministero di conformarsi ai criteri di priorità inseriti nei progetti organizzativi delle procure di cui all'art. 1 c. 6 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106.

³⁰ Si allude, naturalmente, a ricerche empiriche aventi ad oggetto la cifra oscura; cfr., invece, per un'analisi dei dati relativi al numero di contravvenzioni definite mediante l'istituto di cui agli art. 20 e ss. del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 V. VALENTINI, *Il tasso di effettività del meccanismo estintivo e "ripristinatorio" in materia di sicurezza del lavoro (d.lgs. 758/1994)* in M. DONINI, D. CASTRONUOVO (a cura di) *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, cit., p. 105 ss.

³¹ In merito alla funzione deflattiva del procedimento *de quo* si veda la Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150: «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» rinvenibile su www.gazzettaufficiale.it, p. 366 ss.

³² Una volta accertato che la violazione è stata eliminata, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione e ammette il contravventore al pagamento in sede amministrativa di una frazione del massimo della pena pecuniaria.

sinergico degli organi accertatori (autorità amministrativa di vigilanza/polizia giudiziaria)”³³.

In materia alimentare, ad ogni modo, il fenomeno della cifra oscura sembra legato al numero ridotto (o quanto meno insufficiente) di controlli ispettivi, a sua volta esito di una significativa carenza di mezzi e di personale. Come è stato ben evidenziato, nel 2019 il numero di stabilimenti ispezionati dalle autorità competenti era pari all’11% del totale degli stabilimenti registrati³⁴. Vero è, tuttavia, che in quello stesso anno il dato dei controlli risultava inferiore nelle Regioni in cui più alto era il numero degli stabilimenti operativi³⁵. Al contempo, anche il numero delle sanzioni amministrative irrogate dagli organi accertatori registrava una netta flessione: segno, verosimilmente, di un mutato atteggiamento da parte degli organismi ispettivi, nonché probabile conseguenza della scelta di concentrare i controlli soltanto negli stabilimenti “a rischio”³⁶.

La disciplina penalistica in materia di alimenti e bevande costituisce quindi un importante “banco di prova” per misurare l’impatto della definizione anticipata delle contravvenzioni; meccanismo di cui, in futuro, occorrerà valutare non solo le virtù deflative ma anche l’attitudine a ridurre l’amplissima cifra oscura nella materia considerata. Correlativamente, occorrerà valutare l’idoneità di tali procedure a governare i processi di selezione e l’esercizio “silenzioso” della discrezionalità nella fase iniziale delle indagini. Il contributo offerto dalla formalizzazione di siffatti processi di selezione è certamente quello di rendere l’esercizio di tale discrezionalità più trasparente e, financo, suscettibile di controllo giurisdizionale. Al contempo, non sfugge come l’utilizzo di tecniche di degradazione dell’illecito (consentendo un’anticipazione dell’intervento punitivo in assenza di processo) finisca per suscitare dubbi in merito alla compatibilità della procedura con numerosi principi costituzionali.

3. La genesi dell’istituto di cui agli artt. 12-ter ss. della l. 30 aprile 1962, n. 283.

All’introduzione del procedimento di cui agli artt. 12-ter ss. della l. 30 aprile 1962, n. 283 si è giunti dopo un lungo percorso riformatore, iniziato ben prima dell’entrata in

³³ Cfr., ancora, Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, cit., p. 365.

³⁴ In altri settori, quali la sicurezza sui luoghi di lavoro, la cifra oscura sembra, del resto, un riflesso anche del “considerevole scarto tra il numero delle imprese realmente operanti su un dato territorio e il numero delle imprese esistenti per i diversi organi delle UU.SS.LL. addetti alla vigilanza”, G.L. FANULI, *La depenalizzazione prasseologica del diritto penale del lavoro tra cifra nera e meccanismi di selezione*, cit., p. 749.

³⁵ C. CUCINOTTA, *La cooperazione tra pubblico e privato nella tutela della salute in materia alimentare* in A. GULLO, V. MILITELLO, T. RAFARACI (a cura di) *I nuovi volti del sistema penale fra cooperazione pubblico privato e meccanismi di integrazione fra hard law e soft law*, 2021, p. 456 il quale ravvisa quale principale fattore di questa asimmetria “il rapporto non uniforme tra le risorse a disposizione delle autorità sanitarie locali e la platea degli stabilimenti da controllare”. L’A. si sofferma inoltre sulla significativa riduzione delle sanzioni amministrative applicate nel triennio 2017-2019, inferendo da questo dato una rarefazione dei controlli nel periodo considerato e, per l’effetto, la presenza di “una cifra oscura particolarmente elevata”.

³⁶ C. CUCINOTTA, ult. loc. cit.

vigore della legge 27 settembre 2021, n. 134. Sotto questo profilo, prima di analizzare le scadenze procedurali in cui si articola il procedimento definitorio, sembra utile ripercorrere l'origine del progetto di riforma. Al riguardo è possibile individuare due distinti filoni di elaborazione legislativa, sfociati nella nuova disciplina. Comune a entrambi è la logica premiale del meccanismo, caratterizzata dalla neutralizzazione di un pericolo di offesa alla salute perseguita attraverso "la condotta antagonistica del contravventore"³⁷. 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'ammenda³⁸.

Da un lato, l'introduzione di un procedimento di definizione anticipata applicabile alle sole contravvenzioni alimentari era stata già prospettata all'interno dei più recenti progetti di riforma della materia, (si pensi all'articolato predisposto nel 2015 dalla Commissione presieduta da Giancarlo Caselli e a quello del 2020 che ne costituiva una sostanziale rielaborazione)³⁹. Dall'altro, l'origine dei principi e criteri direttivi della legge n. 134 va ricercata nell'iter legislativo intrapreso con la presentazione del d.d.l. a.c. 2435 del 13 marzo 2020 (atto parlamentare a firma del Ministro Alfonso Bonafede); la disposizione di cui all'art. 10 del suddetto d.d.l. prefigurava una generale "causa di estinzione delle contravvenzioni destinata a operare nella fase delle indagini preliminari, per effetto del tempestivo adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore e del pagamento di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa".

Detto altrimenti: per un verso, i progetti di riforma dei reati alimentari includevano una speciale procedura volta a estinguere le contravvenzioni che non avessero cagionato "danno o pericolo concreto e attuale di danno", limitando il raggio d'azione di tale meccanismo al solo ambito di materia considerato⁴⁰; per altro verso, la proposta riforma del processo penale (rimasta sul punto pressoché inalterata malgrado il "superamento" del d.d.l. Bonafede) mirava a introdurre un congegno estintivo di più ampio respiro, riferibile all'intera "disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni", in linea con "le finalità di deflazione processuale e di incentivo alle condotte

³⁷ A. GARGANI, *Criteri di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute sul lavoro* in G. GARGANI, B. DEIDDA (a cura di), *Reati contro la salute e la dignità del lavoratore*, Torino, 2012, p. 381; V. VALENTINI, *Il meccanismo "ripristinatorio" ex artt. 19 ss. d. lgs. 758/1994*, in N. MAZZACUVA, E. AMATI (a cura di), *Il diritto penale del lavoro*, Torino, 2007, p. 422 ss.

³⁸ M. DONINI, *Non punibilità e idea negoziale*, in *Ind. pen.*, 2001, p. 1050 ss. ora anche in ID., *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, Padova, 2003, p. 347.

³⁹ G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., p. 170; in argomento cfr. pure M. 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, p. 4 ss.; C. CUPELLI, *La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi*, in *Dir. agr.*, 2016, p. 47 ss. nonché, più di recente, C. CUCINOTTA, *I reati alimentari tra riforme abortite e progetti di riforma*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1527 ss.

⁴⁰ C. CUPELLI, *La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi*, cit., p. 58.

riparatorie/ripristinatorie proprie dell'impianto della riforma"⁴¹. Nel solco tracciato dall'originario d.d.l., si inseriva la l. 134 del 2021, la cui delega sul punto reiterava il generico riferimento all'ampia galassia delle contravvenzioni. Insomma, i principi e criteri direttivi parevano voler estendere la "matrice" del meccanismo a suo tempo delineato dagli artt. 20 ss. del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 all'intero "diritto penale contravvenzionale".

Dal canto loro, le proposte di modifica dell'originario articolato elaborate dalla Commissione ministeriale presieduta da Giorgio Lattanzi, e nominata dalla Ministra Marta Cartabia, avevano mantenuto immutato il criterio direttivo, riferendosi alla necessità di ammettere il contravventore a una "transazione anticipata con l'organo accertatore". La Relazione finale della Commissione, tuttavia, non mancava di evidenziare come la progressiva estensione del meccanismo in parola dovesse prendere le mosse "dalle contravvenzioni per le quali è previsto l'intervento di un'autorità amministrativa"⁴². Si evidenziava così nitidamente quello che sin dalle prime "incarnazioni" legislative ha rappresentato il principale tratto distintivo del procedimento in esame: si allude al ruolo di impulso assegnato all'"organo accertatore", cioè l'autorità amministrativa chiamata a svolgere attività di controllo e vigilanza in merito al rispetto della disciplina extrapenale e che può assolvere funzioni di polizia giudiziaria *ex art. 55 c.p.p.* (vedi *infra*).

Sotto questo profilo appare dunque conseguente la scelta del legislatore delegato, il quale (sfruttando l'ampio criterio di delega di cui all'art. 1 c. 23 lett. *b* della l. 134 del 2021)⁴³ ha circoscritto al solo diritto penale alimentare il campo di applicazione della nuova procedura. L'esecutivo ha motivato l'individuazione del suddetto ambito di materia in base a due ordini di considerazioni: in primo luogo, sotto un profilo prettamente quantitativo, le contravvenzioni alimentari sarebbero oggetto di "frequente contestazione", caratterizzandosi per un significativo impatto sull'attività giudiziaria; in secondo luogo, e forse più rilevante, trattasi di ambito nel quale operano autorità di vigilanza e corpi di polizia e Carabinieri (quali i Nuclei Anti Sostituzione e Sanità – N.A.S.⁴⁴) specializzati nell'accertamento di reati il cui frequente rinvio a saperi extra-giuridici presuppone una precipua competenza tecnico-scientifica.

Il legislatore delegato ha perciò ravvisato nella presenza di organi accertatori specializzati "la premessa indispensabile per il successo della procedura amministrativa che porta a prescrivere condotte ripristinatorie/risarcitorie al fine dell'estinzione del reato". Il richiamo a tali organismi pare in linea con una tendenza verso la specializzazione nell'accertamento degli illeciti penali a carattere "regolatorio", riscontrabile a livello internazionale, e accompagnata da un ruolo crescente delle

⁴¹ M. VIOLANTE, *Le contravvenzioni estinguibili in fase investigativa*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, p. 57 ss.

⁴² [Relazione finale e le proposte di emendamenti al d.d.l. a.c. 2435](#), rinvenibile *questa Rivista*, p. 45.

⁴³ Si delega il Governo a "individuare le contravvenzioni per le quali consentire l'accesso alla causa di estinzione di cui alla lettera a) tra quelle suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, salvo che concorrano con delitti".

⁴⁴ Ma, sul punto, è opportuno anche richiamare il ruolo dell'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e della repressione frodi nei prodotti agroalimentari.

autorità amministrative di controllo anche sul terreno dell'indagine penale⁴⁵. A tale opzione non sono peraltro estranee ragioni che attengono agli obiettivi di deflazione processuale perseguiti dal legislatore delegante⁴⁶. Come osservato in dottrina, infatti, il meccanismo che conduce all'estinzione dell'illecito penale "riesce ad assicurare la riduzione del numero dei procedimenti penali che giungono a giudizio o al termine del procedimento, spostando così l'attenzione (e le principali responsabilità) dalla magistratura all'organo accertatore"⁴⁷.

In effetti, l'esigenza di definire, già *in limine litis* (cioè nella fase pre-processuale), la "vicenda penale" innescata dall'accertamento dell'illecito presuppone l'attribuzione di un potere di composizione a organi che operano *al di fuori* dei ranghi della magistratura penale. E ciò, non solo al fine avvalersi delle ben note competenze investigative proprie a questi organismi, ma anche per attingere alle risorse materiali e organizzative dei medesimi evitando così di gravare sulla già oberata "macchina" del procedimento penale. Del resto, non è forse un caso che una porzione non trascurabile dei controlli sia affidata ad autorità che fanno capo alle Regioni o alle Province autonome⁴⁸, così da "devolvere" a queste ultime parte delle responsabilità di *law enforcement* nelle materie considerate. 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 amministrativa⁴⁹.

4. Finalità politico-criminali e natura giuridica del meccanismo di definizione.

La disposizione introdotta dal legislatore delegato mira, dunque, a estendere un meccanismo già previsto dalla normativa speciale per talune contravvenzioni, in particolare quelle relative alla sicurezza sul lavoro (art. 19 ss. del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758) e in materia ambientale (l'art. 318-bis e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), sebbene

⁴⁵ Il tema è dibattuto segnatamente nei paesi di *common law*, i quali hanno peraltro una lunga tradizione di indagine penale svolta dai privati, in contrasto con il monopolio dell'azione penale pubblica caratteristico degli ordinamenti continentali; cfr., per tutti, N. LACEY, *Criminalization and Regulation: the Role of Criminal Law* in C. S. PARKER, N. LACEY, J. BRAITHWAITE (a cura di) *Regulating Law*, Oxford, 2004, p. 144 ss.

⁴⁶ Cfr., ancora, M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, cit., p. 594

⁴⁷ 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*, cit., p. 151.

⁴⁸ Per un'individuazione delle c.d. "autorità competenti" a svolgere controlli igienico-sanitari in materia alimentare (e dunque a ricoprire il ruolo di organo accertatore), autorità tra cui figurano anche le aziende sanitarie locali ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 27 del 2021 attuativo della legge 4 ottobre 2019 n.117, cfr. A. RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 13.

⁴⁹ Del resto, malgrado l'obbligo di riferire in ogni caso la notizia di reato al pubblico ministero ex art. 347 c.p.p. – obbligo, ribadito dal d.lgs. 150 del 2022 e iscritto all'art. 12-ter c. 5 della l. 283 del 1962 – il p.m. si limita a svolgere una funzione poco più che notarile: questi essendo tenuto a richiedere l'archiviazione qualora riceva comunicazione della avvenuta "regolarizzazione" e del pagamento della somma richiesta.

in tempi recenti il modello in questione sia stato “recepito” (pur con alcune non irrilevanti differenze) anche dall’art. 228 d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 in tema di radiazioni ionizzanti e dall’art. 169 c. 2 del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, recante “Codice in materia di protezione dei dati personali”⁵⁰. Peraltro, la possibilità di giungere a una degradazione dell’illecito penale contravvenzionale si iscrive in una lunga tradizione di strumenti a carattere ingiuntivo-prescrizionale⁵¹, il cui primario obiettivo è quello di pervenire a una realizzazione (tardiva) degli obiettivi di tutela perseguiti dalla norma penale⁵².

Siffatti strumenti, fondati sul meccanismo dell’ingiunzione-prescrizione, realizzano uno scambio simbolico tra la rinuncia alla sanzione (interrompendo così la sequenza reato-pena), da un lato,⁵³ e uno spontaneo adempimento ai contenuti del precetto penale, dall’altro. In merito alla natura del procedimento estintivo oggi disciplinato dagli artt. 12-ter ss. della l. 30 aprile 1962, n. 283 si avrà modo di tornare in seguito. Occorre, tuttavia, tenere presente le finalità politico-criminali e le coordinate sistemiche del nuovo istituto, il quale appartiene alla galassia dei meccanismi premiali sperimentati con sempre maggior frequenza nell’ambito della legislazione penale complementare⁵⁴. Invero, la matrice che contraddistingue il nuovo meccanismo estintivo va ricondotta a quella che per lungo tempo è rimasta una zona grigia, al confine tra diritto penale e diritto punitivo amministrativo.

Si allude al ben noto istituto della “diffida” in materia di prevenzione antinfortunistica e igiene sul lavoro: il principale antecedente storico dei suddetti meccanismi di definizione anticipata. La diffida (disciplinata dall’art. 9 del d.p.r. 520 del 1955, assieme all’affine istituto della “disposizione” di cui all’art. 10 del medesimo decreto⁵⁵) ha per la prima volta inaugurato una innovativa diversificazione dell’impianto punitivo nelle materie della legislazione complementare⁵⁶. Pur risultando in origine caratterizzato da presupposti oltremodo generici e da un ambito applicativo

⁵⁰ La disposizione in discorso consente al contravventore di evitare le sanzioni previste dall’art. 169 c. 1 (arresto fino a due anni o ammenda da 10.000 a 50.000 euro) applicabili in caso di omissione delle misure minime previste dall’art. 33 del medesimo Codice.

⁵¹ In merito alla poliedrica categoria della «prescrizione-ingiunzione» nell’ambito del sistema penale vigente, cfr. M. DOVA, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, Torino, 2017, in particolare p. 104 ss.

⁵² Cfr., con riferimento al procedimento introdotto in materia ambientale, V. B. MUSCATIELLO, *L’entropia ambientale. Dal boia (improbabile) all’esattore (incerto)*, in *Dir. pen. cont.*, 21 ottobre 2016, p. 6.

⁵³ Sotto altro profilo, si è osservato come il meccanismo della “diffida” in materia di diritto punitivo amministrativo realizzerebbe una dissoluzione del paradigma classico accertamento-contestazione-sanzione, cfr. F. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., p. 153.

⁵⁴ Per una prima panoramica, cfr. G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, cit., p. 15 ss.

⁵⁵ L’istituto in questione, suscettibile di consentire l’integrazione di norme cautelari e preventive strutturate in modo generico ed elastico, di cui all’art. 10 del d.p.r. 520 del 1955, sarebbe stato oggetto di abrogazione implicita ad opera dell’art. 302-bis del d.lgs. 124 del 2004 che ha introdotto un nuovo potere dispositivo in capo agli ispettori del lavoro e a funzionari di vigilanza ASL, cfr. A. GARGANI, *Criteri di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute sul lavoro*, cit., p. 421.

⁵⁶ Per una ricostruzione dell’evoluzione storica dell’istituto in esame nella materia lavoristica, cfr. V. VALENTINI, *La riforma dei meccanismi premiali in ambito giuslavoristico: profili sostanziali e sistematici*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2007, p. 595 ss.

scarsamente definito (essendo nei fatti applicabile in modo indistinto alle contravvenzioni e agli illeciti amministrativi derivanti dalla violazione di disposizioni in materia giuslavoristica), il meccanismo della diffida segnava un significativo cambio di paradigma nella protezione dei beni giuridici mediante il ricorso alla “leva” del diritto penale.

Con l'introduzione di un – fino ad allora inedito – sistema di prescrizioni obbligatorie finalizzate alla prevenzione e alla tutela effettiva (ancorché postergata) degli interessi protetti, il legislatore consentiva al contravventore di ottenere l'estinzione dell'illecito a seguito di una regolarizzazione effettuata nei termini indicati da una apposita prescrizione. Quest'ultima veniva impartita al datore di lavoro dall'ispettorato del lavoro competente, previa fissazione di un termine per l'adempimento. La disciplina della diffida (in origine oltremodo lacunosa) lasciava al discrezionale apprezzamento del suddetto organismo accertatore la scelta in merito all'emissione del provvedimento ingiuntivo e ai relativi contenuti. Ancor più significativo, come anticipato, il procedimento risultava indistintamente esperibile sia per gli illeciti amministrativi sia per gli illeciti penali, sollevando non pochi dubbi riguardo alla disciplina processuale applicabile⁵⁷.

Seppur in seguito reso applicabile ai soli illeciti amministrativi – per effetto del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124⁵⁸ – e significativamente mutato nelle caratteristiche procedurali, il meccanismo della diffida ha costituito la matrice a cui si sono ispirati molti degli interventi che, nei decenni successivi, hanno provato a rimodulare il volto del sistema sanzionatorio nell'ambito della legislazione complementare (a partire dal già citato procedimento di cui agli artt. 19 ss. del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758), spezzando l'illusoria sequenza tra reato e pena⁵⁹ e valorizzando le condotte *post-factum* in vista di una effettiva e immediata tutela extra-giudiziale dei beni giuridici messi in pericolo⁶⁰. Tale aspetto si ritrova, in qualche misura potenziato, nella più recente novella la quale, come accennato, si spinge a richiedere una controprestazione fondata su “condotte ripristinatorie e risarcitorie”.

Si realizza, in tal modo, una significativa biforcazione tra criminalizzazione primaria e secondaria: da un lato, le contravvenzioni interessate dai procedimenti di estinzione restano saldamente all'interno del sistema penale, non essendosi inteso

⁵⁷ In particolare, quanto alla qualificazione della diffida come *condizione di procedibilità* e del correlato obbligo per l'autorità competente di comunicare la *notitia criminis* all'autorità giudiziaria, cfr., ancora, G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, cit., p. 109.

⁵⁸ A. GARGANI, *Criteri di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute sul lavoro*, cit., p. 419; S. DOVERE, *I procedimenti definitivi nella tutela penale della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 786.

⁵⁹ Sul punto per una puntuale critica del dogma *nullum crimen sine poena* cfr., per tutti, A. DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, p. 274; nonché, in argomento, G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, cit., p. 16 ss.

⁶⁰ V. VALENTINI, *Il meccanismo “ripristinatorio” ex artt. 19 ss. d. lgs. 758/1994*, cit., p. 422. Secondo quanto affermato dai giudici di Palazzo della Consulta, con riferimento all'affine procedimento lavoristico, il legislatore ha ritenuto “l'interesse alla regolarizzazione [...] di gran lunga prevalente rispetto all'applicazione della sanzione penale”, cfr. Corte cost., sent. 18 febbraio 1998, n. 19 in *Giur. cost.*, 1998, pp. 111 ss.

incidere sulle scelte di criminalizzazione primaria mediante la depenalizzazione; dall'altro si sceglie di intervenire sul terreno della concreta applicazione delle norme incriminatrici, cioè sul versante della criminalizzazione secondaria, degradando le ipotesi bagatellari all'ambito del diritto punitivo amministrativo mediante il ricorso a un meccanismo-filtro imperniato sulla condotta antagonista del reo e sulla conseguente esclusione della punibilità che siffatta condotta giustifica.

A ben vedere la principale *ratio* politico-criminale dei meccanismi di definizione delle contravvenzioni si ravvisa in un'istanza di sussidiarietà penale *in concreto*⁶¹; nel perseguimento, cioè, di un esito processuale il quale, se non coincide con la dichiarazione di una causa estintiva in senso stretto⁶², determina quanto meno una degradazione dell'illecito di cui si esclude la punibilità (alla stregua del diritto penale) mediante l'applicazione "sostitutiva" di sanzioni amministrative⁶³ e la prestazione di una condotta *latu sensu* riparatoria e conformativa al precetto. Riprendendo quanto detto in precedenza, il legislatore sembra voler così "codificare" i processi di selezione che interessano le forme bagatellari di criminalità economica⁶⁴, facendole emergere dalla cifra oscura e orientandole verso una soluzione auspicata dall'ordinamento, ovvero il ripristino di una situazione "conforme al diritto".

Non è invece possibile annoverare la procedura, inaugurata dal legislatore negli anni Cinquanta (e giunta fino a noi con i più recenti interventi di riforma) tra le forme di degradazione "giudiziale" dell'illecito⁶⁵. Da questo punto di vista, giova il raffronto con l'affine istituto dell'oblazione discrezionale *ex art. 162-bis c.p.*, di cui la procedura in esame costituisce una "parafrasi razionalizzata"⁶⁶. In questo senso depone, anzitutto, l'eliminazione della discrezionalità che nell'oblazione spetta al giudice ai sensi dell'art. 162-bis c. 4 c.p.⁶⁷ nonché, in modo altrettanto rilevante, la stretta connessione tra definizione del procedimento e adempimento delle prescrizioni impartite dall'autorità. Il procedimento oggi applicabile anche a talune contravvenzioni alimentari è infatti una figura che, valorizzando al massimo gli obiettivi di deflazione processuale⁶⁸, sottrae ogni margine di apprezzamento all'autorità competente e vincola all'emissione di una "prescrizione obbligatoria"⁶⁹ in sede di acquisizione della *notitia criminis*.

⁶¹ M. DONINI, *Non punibilità e idea negoziale*, cit., p. 1050 ss.; G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, cit., p. 42.

⁶² Ne dubita, come diremo, la dottrina maggioritaria, cfr. sul punto G. AMARELLI, *ibidem*, p. 195.

⁶³ Sul punto, in termini analoghi e con riferimento alla categoria della non-punibilità (ritenuta esterna alla teoria del reato), per quanto non coincidente con il "nulla sanzionatorio", cfr. M. DONINI, *Le tecniche di degradazione fra sussidiarietà e non punibilità*, in *Ind. pen.*, 2003, p. 89.

⁶⁴ C. E. PALIERO, *Minima non curat praetor. Ipertrofia del diritto penale*, cit., p. 695 ss.

⁶⁵ Sul punto M. DONINI, *Le tecniche di degradazione fra sussidiarietà e non punibilità*, cit., p. 101.

⁶⁶ Secondo l'autorevole definizione di T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro*, in G. PERA, *Diritto del lavoro*, Padova, 1996, p. 641.

⁶⁷ D. PULITANO, *Sicurezza del lavoro: Le novità di un decreto poco correttivo* in *Dir. pen. proc.*, 2010, p. 102 ss.

⁶⁸ Cfr., in merito al "nuovo" requisito dell'elisione delle conseguenze dannose e pericolose della condotta, A. RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari: commento delle disposizioni introdotte dall'art. 70 d.lgs. 150/2022*, cit., p. 25.

⁶⁹ Sono fatte salve, al riguardo, le considerazioni di natura processuale che attengono all'obbligatorietà della prescrizione quale condizione di procedibilità, in questo senso (proponendo un'interpretazione dell'istituto

Un'ulteriore e non irrilevante differenza rispetto al modello oblativo è rappresentata dall'assenza di qualsiasi iniziativa da parte del contravventore; questi, anziché giocare un ruolo attivo (attraverso la presentazione dell'istanza *ex art.* 162-bis c.p.), si ritrova relegato in una posizione del tutto subalterna rispetto a quella dell'organo accertatore, il quale "si erge al contempo a inquirente e giudice"⁷⁰, imponendo un'alternativa secca tra adempimento e prosecuzione del procedimento penale. Da questo punto di vista si può dire, anticipando parzialmente le conclusioni, che nel procedimento di definizione anticipata non si ravvisa alcun profilo negoziale in senso stretto⁷¹. Il risultato premiale prospettato dal legislatore, a seguito di un adempimento tardivo, non è l'esito di una dinamica "contrattata"⁷². Semmai, siamo al cospetto di un procedimento delineato secondo cadenze rigide e predeterminate, al cui esito si giunge non già per effetto di un "incontro" tra le volontà delle parti *ma* in forza di una dinamica meccanicistica: una fattispecie "a formazione progressiva" che si perfeziona al realizzarsi dei requisiti tratteggiati dal legislatore e concretizzati, unilateralmente, dall'organo accertatore.

Non pochi problemi ha suscitato, poi, l'inquadramento dogmatico dei procedimenti definitivi sin qui introdotti dal legislatore. Senza poter ripercorrere in modo esaustivo le diverse posizioni espresse in dottrina, una premessa necessaria riguarda il saldo radicamento dell'istituto in esame nell'ambito di un filone che dà corpo alla "funzione promozionale del diritto penale"⁷³, contribuendo a realizzare una vera e propria strategia di "sussidiarietà secondaria"⁷⁴. Con riferimento alle funzioni della pena, lo schema – rinvenibile in molteplici istituti del diritto penale complementare – fondato sulla valorizzazione di una contro-condotta resipiscente dell'autore, rivela un definitivo commiato dall'idea di pena retributiva (e meritata) commisurata al fatto e alla colpevolezza⁷⁵. Secondo parte della dottrina, gli esiti premiali costituiscono un corollario

conforme all'art. 112 Cost.) cfr. Cass., sez. III, sent. 12 luglio 2010, n. 26758.

⁷⁰ L'immagine è ripresa da V. VALENTINI, *La riforma dei meccanismi premiali in ambito giuslavoristico: profili sostanziali e sistematici*, cit., p. 608.

⁷¹ Per ampi spunti in merito alla diffusione del paradigma negoziale nell'ambito del sistema penale, con particolare riferimento ai reati economici, cfr. M. DONINI, *Compliance, negozialità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la restorative justice*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G. GATTA (a cura di) *La pena ancora tra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, 2018, p. 579 ss. il quale ivi intende il concetto di "negozialità" in senso lato, cioè "quale valorizzazione della mancata celebrazione dei processi come un fatto meritevole di premio sanzionatorio".

⁷² Diversamente sembra intendere lo spirito dell'istituto in esame la Commissione Lattanzi, la cui Relazione conclusiva pare alludere alla natura "transattiva" (ergo, non sanzionatoria) del meccanismo in esame.

⁷³ Cfr. F. BRICOLA, *Funzione promozionale, tecnica premiale e diritto penale*, in *Quest. Crim.*, 1981, pp. 445 ss., ora anche in ID., *Scritti di diritto penale*, Milano, 1997, p. 1407 ss. il quale ritiene che tale funzione promozionale possa essere esercitata allorché le risposte al reato «si concretino in una contro-azione volta ad elidere od attenuare l'offesa di un interesse attinente allo sviluppo in senso costituzionale della società».

⁷⁴ Una sussidiarietà che si esplica «invece che nel momento di produzione delle norme incriminatrici, in quello successivo della loro applicazione giudiziale dando vita ad una sorta di depenalizzazione in concreto», cfr. G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, cit., p. 42.

⁷⁵ M. DONINI, *Le logiche del pentimento e del perdono nel sistema penale vigente* in *Scritti in onore di Franco Coppi*, vol. II, Napoli, 2011, p. 871.

del principio della rieducazione del reo⁷⁶: il principale appiglio costituzionale *ex art. 27 c. 3 Cost.* su cui fondare la categoria delle “cause sopravvenute di non punibilità”⁷⁷. La rieducazione, infatti, mal si concilia con l’irrogazione di una pena retributiva nei confronti dell’autore che abbia ripristinato una situazione conforme al diritto⁷⁸.

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”⁷⁹. Secondo la concezione tradizionale, la *ratio* politico-criminale che unifica le diverse figure appartenenti a tale variegata galassia di istituti risiederebbe nella “tutela dello stesso bene protetto dalla norma incriminatrice attraverso l’incentivazione di un’azione positiva da parte del reo”⁸⁰. A ben vedere la più significativa implicazione dal punto di vista applicativa, riguarda la possibile estensione al concorrente degli effetti “premiali” derivanti dalla contro-condotta dell’interessato. Come si è sottolineato in dottrina non trattandosi di causa estintiva, non troverebbe applicazione “la regola della rilevanza soggettiva dell’art. 182 c.p., bensì quella dell’art. 119 c.p. valida per tutte le altre cause di non punibilità”⁸¹, con conseguente comunicabilità al concorrente delle cause di natura oggettiva.

Invero, l’estensione di tali effetti ai concorrenti parrebbe soluzione logica con riguardo alla punibilità di reati commessi, tipicamente, all’interno di organizzazioni complesse; laddove invece il persistere della punibilità per il concorrente, a fronte di una avvenuta regolarizzazione, finirebbe con il risultare incongrua rispetto agli scopi di integrazione sociale che la pena (e il diritto penale) perseguono nell’orizzonte costituzionale. Resta comunque vivo il dubbio che la distinzione concettuale tra “estinzione del reato” ed “esclusione della punibilità” sia in concreto meno nitida di quanto affermato nella manualistica tradizionale. Di questa possibile confusione è rivelatore il frequente impiego di cause di non punibilità utilizzate come “merce di scambio” per perseguire “obiettivi eccentrici rispetto all’offesa”⁸² (ad esempio, la

⁷⁶ G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, cit., p. 41 ss.; ID., *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., p. 73.

⁷⁷ Per un più recente inquadramento, in una prospettiva di superamento del dualismo tra ipotesi di non punibilità sopravvenuta e cause di estinzione, cfr. F. FASANI, *Il volto e le maschere. Premesse a uno studio sulla categoria unitaria delle cause di estinzione della punibilità*, in C. PIERGALLINI, G. MANNOZZI, C. SOTIS, C. PERINI, M.M. SCOLETTA, F. CONSULICH (a cura di) *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Milano, 2022, p. 619 ss.

⁷⁸ In termini non dissimili cfr. G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, cit., p. 43 secondo cui l’idea di una depenalizzazione in concreto tende a consolidare l’idea di una teoria del reato teleologicamente orientata alle principali funzioni della pena.

⁷⁹ Cfr. da ultimo, rispetto al nuovo istituto di cui all’art. 12-ter e ss. della l. 30 aprile 1962, n. 283, A. RUGANI, *L’estinzione delle contravvenzioni “alimentari” nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 5 e bibliografia ivi richiamata.

⁸⁰ Sul punto L. STORTONI, voce *Estinzione del reato e della pena* in *Dig. disc. pen.*, VI, Torino, 1990, p. 355; ritiene le ipotesi estintive in materia di sicurezza sul lavoro “maggiormente in linea con la logica delle cause di non punibilità” anche G. A. DE FRANCESCO, *Punibilità*, Torino, 2016, p. 29 ss.

⁸¹ G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, cit., p. 199.

⁸² T. PADOVANI, *Il traffico delle indulgenze. Premio e corrispettivo nella dinamica della punibilità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 411.

collaborazione processuale) ed estranei alla tutela del bene protetto⁸³. Per giunta, si osserva come il suddetto “traffico di indulgenze”⁸⁴ finisca per avere di mira più l’autore di reato che il fatto di reato in sé⁸⁵, evidenziando uno scarsissimo interesse rispetto al ripristino dello *status quo ante* violato dalla condotta anti-doverosa.

Al contempo si osserva una deformazione strutturale che interessa talune cause estintive: categoria, questa, alla quale parte della giurisprudenza riconduce anche l’affine meccanismo di definizione sperimentato in ambito lavoristico⁸⁶ e ambientale. Del resto, come osservato in merito alla procedura applicabile ai reati ambientali⁸⁷, se la definizione anticipata delle contravvenzioni condivide molte delle sue caratteristiche con le cause di non punibilità sopravvenuta, evidenzia però anche aspetti che sono retaggio di istituti tipicamente estintivi: il “perfezionamento dell’efficacia estintiva” dipende infatti dal pagamento di una somma di denaro in via amministrativa, avvicinando così l’istituto in esame all’oblazione discrezionale e, dunque, alle cause di estinzione. Trattasi, in ogni caso, di causa di non punibilità anomala in quanto l’effetto premiale riguarda anche il congelamento della vicenda processuale.

La natura ibrida sostanziale-processuale – ampiamente evidenziata in dottrina⁸⁸ – dei procedimenti di definizione anticipata suggerisce quindi di ricorrere a una categoria di derivazione anglosassone, ma ormai in uso anche in Italia: quella della “diversione”⁸⁹. Pur configurandosi, a prima vista, come una deviazione dall’ordinaria sequenza del procedimento penale, la diversione ambisce a perseguire obiettivi di carattere sostanziale, tra i quali spicca la realizzazione del principio di *extrema ratio* dell’intervento penale⁹⁰. Sennonché non sembra possibile ravvisare nel fenomeno della diversione processuale, *sic et simpliciter*, un corollario del paradigma della *restorative justice*, quasi vi fosse una corrispondenza biunivoca tra definizione anticipata e rinuncia alle logiche

⁸³ Tipicamente, un siffatto impiego si è riscontrato nelle forme di collaborazione processuale, sorte con la legislazione d’emergenza, come quelle previste dal d.l. n. 525 del 1979 e dalla l. n. 304 del 1982; sul punto cfr. ancora F. FASANI, *Il volto e le maschere. Premesse a uno studio sulla categoria unitaria delle cause di estinzione della punibilità*, cit., p. 621.

⁸⁴ L’espressione è mutuata dal già richiamato contributo di T. PADOVANI, *Il traffico delle indulgenze. Premio e corrispettivo nella dinamica della punibilità*, cit., p. 411 ss.

⁸⁵ M. DONINI, *Le logiche del pentimento e del perdono nel sistema penale vigente*, cit., p. 928

⁸⁶ In tal senso, con specifico riferimento al meccanismo di estinzione in materia ambientale, si veda Cass. Pen., Sez. III, 25 settembre 2019, n. 49718.

⁸⁷ Sia consentito rinviare a A. MARTUFI, [La “diversione” ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche](#), in *Dir. Pen. Cont. – Riv. trim.*, 2018, 1, p. 294 ss.

⁸⁸ Con riferimento alla procedura in materia ambientale cfr. F. POMES, *Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale* in *Lexambiente Riv. Trim.*, 2019, p. 60 ss.; M. CATERINI, A. D’AIELLO, *La “diversione” penale nel diritto dell’ambiente: spunti comparatistici per il sistema italiano* in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, 2022, p. 1 ss.

⁸⁹ Per una panoramica sul fenomeno della *diversion* negli Stati Uniti nell’epoca della sua emersione storica (a cavallo tra anni ’70 e ’80) cfr. S. T. HILLSMAN, *Pretrial Diversion of Youthful Adults: A Decade of Reform and Research* in *Just. Syst. Jour.*, 1982, p. 361–387.

⁹⁰ B. BERTOLINI, [Esistono autentiche forme di “diversione” nell’ordinamento processuale italiano? Primi spunti per una riflessione](#), in *Dir. Pen. Cont. – Riv. trim.*, 2018, p. 53 ss.; in merito alle tecniche di degradazione in genere e al loro rapporto con il canone dell’*extrema ratio*, cfr. M. DONINI, *Le tecniche di degradazione fra sussidiarietà e non punibilità*, cit., p. 101.

punitiva (di “raddoppio del male”)⁹¹. Viceversa, l’esperienza comparata sottolinea come la rinuncia al processo non determini sempre, per automatismo, la rinuncia alla pretesa punitiva⁹².

5. L’ambito applicativo della procedura e i suoi principali snodi applicativi.

Così tratteggiate finalità e natura giuridica del nuovo meccanismo premiale, è possibile affrontare più da vicino alcune questioni interpretative, a partire dei più rilevanti profili di novità esibiti dalla disciplina introdotta dall’art. 70 del d.lgs. n.150 del 2022. Come detto, il legislatore delegato ha scelto di circoscrivere l’ambito applicativo della procedura alle sole contravvenzioni della l. 283 del 1962 nonché a ogni altra contravvenzione in materia di “igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande”⁹³. Si tratta invero di un ambito di disciplina vastissimo, difficile da delimitare con esattezza. La scelta di includere una clausola siffatta si deve alla preoccupazione di evitare irragionevoli sperequazioni nell’ambito della disciplina penale in materia: disciplina di cui è nota la frammentazione in una pluralità di provvedimenti normativi⁹⁴. Lo spettro applicativo della procedura di nuovo conio viene però così problematicamente rimesso “a una futura decifrazione casistica” ad opera della giurisprudenza⁹⁵, non senza ambiguità rispetto all’individuazione dei referenti normativi a cui rinviano concetti amplissimi quali “igiene, produzione, tracciabilità e vendita”⁹⁶.

Peraltro, è proprio la nozione di alimento a rappresentare il principale criterio discrezionale ai fini dell’applicabilità della nuova procedura⁹⁷. Ora, tale concetto risulta notoriamente controverso, pervaso com’è di una duplice valenza: al contempo, elemento normativo e naturalistico della fattispecie tipica⁹⁸. Del resto, sul punto, la legge 283 del

⁹¹ L’espressione è mutuata da M. DONINI, *Per una concezione post-riparatoria della pena. Contro la pena come raddoppio del male*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 1162-1218.

⁹² Si veda sul punto il risalente, ma approfondito, studio di A. SANDERS, *The Limits to Diversion from Prosecution*, in *Brit. Journ. Crimin.*, 1988, p. 527 il quale con riferimento al potere di *cautioning* della polizia britannica (una delle più comuni forme di diversione pre-processuale) afferma: “the police infiltrate their punitive ideology into the spheres of the ‘caring agencies’. This is net widening on a meta-scale”. In merito al concetto di *net-widening* associato all’espansione dell’area del controllo penale per effetto della diffusione di alternative al processo e alla pena, cfr. S. COHEN, *Visions of Social Control*, Cambridge, 1985, *passim*.

⁹³ Il generico rinvio riecheggia la clausola di cui all’art. 301 del d.lgs. n. 81 del 2008, in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro, che pure contiene un analogo rinvio per materia.

⁹⁴ Cfr. la Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, cit., p. 356.

⁹⁵ A. RUGANI, *L’estinzione delle contravvenzioni “alimentari” nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 5, tra i provvedimenti legislativi che includono contravvenzioni “eleggibili” ai fini della procedura estintiva in esame, l’A. individua, per esempio, “reati in tema di “O.G.M. (d.lgs. 70/2005), “sicurezza alimentare” (d.lgs. 193/1997), “integratori alimentari” (d. 169/2004), “aromi alimentari” (d. lgs. 107/1992)”

⁹⁶ Sul punto cfr. ancora F. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., p. 157 nota 55, il quale osserva come la violazione degli obblighi in materia di tracciabilità risulti presidiata da sanzioni amministrative ex art. 2 d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190.

⁹⁷ A. RUGANI, *L’estinzione delle contravvenzioni “alimentari” nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 5

⁹⁸ Sul punto cfr., anche rispetto alla nozione di genuinità, A. BERNARDI, *Il principio di legalità alla prova delle*

1962 si caratterizza per una certa ambiguità terminologica in ordine all'oggetto materiale della condotta, indicato talora con il termine "sostanze alimentari" ovvero con il termine "sostanze destinate all'alimentazione" o, ancora, con il termine "alimenti"⁹⁹. Sebbene in dottrina siano state proposte definizioni piuttosto chiare¹⁰⁰, i contorni del concetto di "alimento" risultano sottoposte a continue sollecitazioni¹⁰¹, segnatamente a opera del diritto UE che ne ha più volte ridefinito i contorni. Si pensi, per esempio, all'estensione della nozione di alimento penalmente rilevante anche agli esemplari viventi di talune specie animali destinate al consumo umano¹⁰².

L'ambito di applicazione così delimitato si arricchisce di ulteriori requisiti, i quali concorrono, in astratto e in concreto, all'individuazione delle contravvenzioni che possono giovare della procedura *de qua*. Prendendo le mosse dai requisiti *in astratto* – i quali segnatamente rilevano sul piano della comminatoria edittale – va subito precisato che il legislatore delegato si è avvalso dell'amplissimo margine lasciato dalla legge delega¹⁰³ al fine di estendere l'area di operatività del meccanismo estintivo a tutte le contravvenzioni in *subiecta materia* per cui la legge prevede la pena pecuniaria: vi ricadono quindi le contravvenzioni punibili con la pena dell'ammenda esclusiva, alternativa e financo congiunta a quella dell'arresto. In tal modo, la procedura in materia alimentare rappresenta un *unicum* rispetto ai precedenti in ambito lavoristico e ambientale¹⁰⁴, non essendosi fin qui consentito al meccanismo estintivo di operare rispetto a contravvenzioni per cui è prevista la comminatoria congiunta.

Si assiste pertanto a un significativo ampliamento del novero dei reati definibili in via anticipata, rispetto al quale si possono avanzare almeno tre ordini di criticità: in *primo luogo*, la procedura così congegnata realizza una surrettizia trasformazione di "tutte le contravvenzioni a pena congiunta in contravvenzioni a pena alternativa"¹⁰⁵; in *secondo luogo*, si realizza un'irragionevole disparità di trattamento con riferimento ai reati puniti con la sola pena dell'arresto, ancorché indicativamente meno gravi; *infine*, la novella consente di ottenere la definizione in sede amministrativa per dei reati, puniti con la

fonti sovranazionali e private: il caso del diritto penale alimentare, in *Ind. pen.*, 2015, p. 155 ss.

⁹⁹ A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962* in A. GARGANI (a cura di), *Trattato teorico pratico di diritto penale. Illeciti punitivi in materia agro alimentare*, Torino 2021, p. 285.

¹⁰⁰ V. PACILEO, *Reati alimentari*, Milano, 1995, p. 12.

¹⁰¹ G. DE LIBERO, *Animali vivi e nozione di alimento. Note a margine del regolamento n. 178/2002*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2005, p. 489 ss.

¹⁰² Sul punto sia consentito rinviare a A. MARTUFI, *Eterointegrazione penale e norme europee. Il caso della legislazione penale alimentare*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2012, p. 695 ss.

¹⁰³ La legge delega (art. 1 c. 23 lett. a), nel fare riferimento soltanto all'"ammenda prevista per la contravvenzione commessa" si limita a richiedere che "la contravvenzione di cui si tratti sia punita con la pena edittale dell'ammenda – rilevante quale parametro di individuazione della somma da pagare in sede amministrativa – senza escludere l'ipotesi della comminatoria congiunta dell'arresto"; cfr. la Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, cit., p. 354.

¹⁰⁴ Nello stesso senso, cfr. G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., p. 70 ss.; C. BERNASCONI, *Deflazione processuale mediante istituti di diritto penale sostanziale*, cit., p. 8 ss.

¹⁰⁵ A. RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 11 il quale richiama le conclusioni di T. PADOVANI espresse nell'ambito dell'audizione presso la Commissione Giustizia della Camera dei deputati, svoltasi il 5 novembre 2020.

pena congiunta, i quali sono invece sottratti al meccanismo (meno vantaggioso) dell'oblazione¹⁰⁶. Non soltanto quest'ultima definisce la vicenda penale in uno stadio più avanzato del procedimento, ma consente una riduzione dell'ammenda pari solo alla metà, mentre il nuovo meccanismo premiale permette di estinguere illeciti ben più gravi con uno "sconto" fino a un sesto del massimo edittale.

Un ulteriore aspetto di incongruenza che, a nostro avviso, potrebbe indurre a sollevare dubbi in merito alla legittimità costituzionale della nuova disciplina, riguarda i rapporti strutturali con l'istituto dell'oblazione discrezionale *ex art. 162-bis c.p.* Per i contravventori che abbiano adempiuto tardivamente, ovvero in modo inesatto, la prescrizione impartita dall'organo accertatore è possibile, prima dell'apertura del dibattimento, presentare istanza di oblazione discrezionale (cfr. art. 12-nonies della l. 283 del 1962). In quella sede, l'adempimento tardivo, ovvero la condotta che ripari o risarcisca il danno con modalità diverse da quelle indicate nella prescrizione, saranno valutati dal giudice. In caso di accoglimento dell'istanza *ex art. 162-bis c.p.*, la somma da versare dovrà essere ulteriormente ridotta (fino a un quarto)¹⁰⁷. Orbene, tale possibilità in caso di adempimento tardivo non è esperibile per le contravvenzioni punibili con la pena congiunta (escluse in radice dalla causa estintiva dell'oblazione discrezionale), sollevando così dubbi in merito alla ragionevolezza di una disparità di trattamento *quoad poenam* fondata sulle diverse cornici edittali.

Se l'estensione ai reati punibili con pena congiunta si giustifica al fine di "estendere la portata applicativa e gli effetti deflattivi dell'intervento di riforma"¹⁰⁸, superando (in parte) "le presunzioni legislative assolute legate al tipo di pena"¹⁰⁹, meno comprensibile è il "rovesciamento" dei requisiti che, in materia ambientale, limitano l'applicabilità *in concreto* del procedimento estintivo: si allude alla necessaria assenza, in quel contesto, di un danno ovvero di un pericolo concreto e attuale di danno alle "risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette". Nel diverso ambito di disciplina alimentare, lo stesso legislatore delegante ha invece richiesto, affinché il meccanismo in esame possa operare, che le contravvenzioni abbiano prodotto un "danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie e risarcitorie"¹¹⁰. Ciò significa, almeno in teoria, che lo stadio di progressione offensiva a cui la procedura di definizione opera è più avanzato rispetto quello previsto in materia di "eco-reati", essendo necessario il verificarsi di un pericolo concreto¹¹¹.

¹⁰⁶ F. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., p. 157.

¹⁰⁷ Per quanti non possano o non intendano avvalersi di tale facoltà prima dell'apertura del dibattimento di primo grado, ovvero in caso di rigetto dell'istanza, il legislatore ha previsto (in modo del tutto inedito) la possibilità per il giudice della cognizione di applicare una circostanza attenuante a effetto comune, cfr. art. 12-nonies c. 1 della l. 283 del 1962.

¹⁰⁸ Cfr. la Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, cit., p. 354.

¹⁰⁹ G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., p. 75.

¹¹⁰ Art. 1 c. 23 lett. b) della l. 27 settembre 2021, n. 134.

¹¹¹ Del resto, che si tratti di pericolo concreto è possibile desumerlo implicitamente dal riferimento alla possibilità di ripristino di una effettiva alterazione di stato su cui interviene la reintegrazione dello *status quo ante*.

L'accertamento di tale problematico requisito è rimesso, in concreto, all'organo accertatore, a cui spetta la decisione di avviare il procedimento. Più in particolare, tale organo amministrativo (ovvero la polizia giudiziaria), esercita il potere-dovere di emanare la prescrizione (art. 12-ter c. 2)¹¹² e di verificarne l'adempimento (art. 12-quater c. 1). Come affermato in dottrina¹¹³, tale organismo si vede attribuito un amplissimo potere discrezionale¹¹⁴. L'organo in esame, non deve soltanto verificare che l'irregolarità riscontrata integri gli estremi di una fattispecie di reato, ma è tenuto a compiere un ulteriore e problematico accertamento. Tale verifica, assente in materia lavoristica, nel procedimento oggi delineato dalla l. 283 del 1962 ha natura di accertamento *positivo* richiedendosi la *presenza* un danno o pericolo riparabile (laddove in materia di reati alimentari il medesimo giudizio si articola in termini tendenzialmente *negativi*, cioè quale verifica dell'*assenza* di danno o pericolo concreto). Si tratta, in tutta evidenza, di un accertamento implicante valutazioni in merito all'offensività dell'illecito, peraltro problematicamente rimesse all'organo accertatore¹¹⁵.

L'organo accertatore ha inoltre il relevantissimo compito di riempire di contenuti la prescrizione. Le caratteristiche di questo atto imperativo non sono infatti predeterminate dalla legge e la loro individuazione è rimessa alla discrezionalità dell'organo amministrativo competente. Tuttavia, essendo rivolta allo scopo di "eliminare" la situazione antigiuridica accertata, la prescrizione deve consistere, quanto meno, nell'obbligo di tenere il contegno imposto dal precetto penale violato¹¹⁶ (contenuto *obbligatorio*). Si può inoltre ritenere che l'organo accertatore debba (in base alle esigenze del caso concreto) ordinare "specifiche modalità di adempimento" per eliminare la contravvenzione o i suoi effetti¹¹⁷. Inoltre, prendendo atto che la violazione del precetto nelle contravvenzioni alimentari matura quasi sempre all'interno di contesti imprenditoriali, si prevede la possibilità che l'organo accertatore imponga specifiche misure riferite "al contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque al lavoro" (contenuto *facoltativo*).

¹¹² L'emissione della prescrizione, atto introduttivo della procedura *de qua*, è infatti atto (non amministrativo ma) tipico di polizia giudiziaria (come tale non autonomamente né immediatamente impugnabile, restando ogni questione devoluta al giudice penale successivamente all'esercizio dell'azione penale o alla richiesta di archiviazione, cfr. Cass., sez. III n. 24483 del 04 dicembre 2020, dep. 2021, Rv. 281575-01).

¹¹³ G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., p. 76.

¹¹⁴ In merito ai rischi di oscillazioni applicative nell'interpretazione della nuova causa estintiva, cfr. Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, Relazione n. 2 del 2023 "Relazione sulla novità normativa Riforma Cartabia", 2 gennaio 2023, p. 34.

¹¹⁵ Sulla delicata *actio finium regundorum* relativa all'accertamento svolto nell'ambito del procedimento estintivo in materia alimentare rispetto a quello relativo alla non punibilità per particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p., cfr. M. CATERINI, *Le implicazioni sistematiche della nuova causa di estinzione delle contravvenzioni del Testo Unico dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2016, p. 593; P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, p. 833 ss.

¹¹⁶ V. VALENTINI, *Il meccanismo "ripristinatorio" ex artt. 19 ss. d.lgs. n. 758/1994*, cit., p. 429.

¹¹⁷ Si tratta di un ventaglio di comportamenti amplissimo che, specie nel caso di precetti che individuino condotte doverose a contenuto elastico, o che impongono condotte alternative, involgono delicate operazioni esegetiche da parte dell'ente accertatore. Tale problema risulta meno accentuato in materia alimentare ove gli standard di sicurezza sono definiti, con prescrizioni rigide ad opera di fonti extra penali (per lo più di matrice eurounitaria) che integrano il precetto penale.

Insomma, a fronte di un illecito accertato, l'organo amministrativo potrà imporre misure contenitive, relative al "contesto economico imprenditoriale di manifestazione dell'illecito (si potrà, ad es., imporre la modifica del ciclo produttivo, il cambio di un macchinario, l'eliminazione di certi prodotti dagli utilizzi industriali, etc.)"¹¹⁸. Resta fermo che, qualora la progressione dell'illecito si attesti a uno stadio di violazione meramente formale (cfr. *infra*), le prescrizioni possono assumere natura più strettamente "cautelare", essendo rivolte a impedire alla condotta di progredire fino a uno livello più avanzato di aggressione al bene giuridico tutelato. Al riguardo, come già rispetto all'analogo meccanismo in materia ambientale, si ritiene che le prescrizioni possano imporre financo un divieto temporaneo di prosecuzione dell'attività imprenditoriale¹¹⁹. Come già ricordato, infatti, con la prescrizione l'organo accertatore "può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose per la sicurezza, l'igiene e la salute pubblica"¹²⁰.

Una volta impartita la prescrizione, qualora un successivo accertamento verifichi che l'intervento ripristinatorio ha dato seguito alle indicazioni impartite dall'organo accertatore¹²¹, il contravventore è ammesso al pagamento in sede amministrativa di una somma pari a un sesto del massimo della pena pecuniaria edittale. Il pagamento della somma, combinandosi con la previa regolarizzazione (entrambi debbono essere ritualmente comunicati al p.m.), determina *ipso iure* l'estinzione del reato, vincolando il p.m. a richiedere l'archiviazione e il g.i.p. a disporla¹²². Tuttavia, in modo innovativo, il legislatore ha inteso considerare l'ipotesi –emersa nella prassi applicativa degli altri meccanismi di definizione anticipata – che il contravventore sia impossibilitato a provvedere al pagamento della somma in sede amministrativa. In tal caso su richiesta dell'interessato¹²³, il p.m. (e non l'organo accertatore) può ammettere il contravventore insolvente allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità di cui stabilisce durata e termini¹²⁴.

¹¹⁸ Così A. RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 15.

¹¹⁹ Cfr., *mutatis mutandis*, in materia ambientale M. TELESICA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della legge n. 68/2015*, Torino, 2016, p. 114.

¹²⁰ Art. 12-ter c. 4 della l. 283 del 1962.

¹²¹ L' art. 12-quater c. 1 della l. 283 del 1962 recita: «Entro trenta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione ai sensi dell'articolo 318-ter, l'organo accertatore verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione». Sul punto, si veda il più breve termine (trenta giorni) previsto in materia alimentare rispetto agli analoghi procedimenti definitivi in materia lavoristica e ambientale (sessanta giorni).

¹²² L'unica ipotesi di limitato controllo del p.m. sui contenuti della prescrizione è prevista dall'art. art. 12-ter c. 6 della l. 283 del 1962, prevedendosi che "il pubblico ministero può disporre con decreto che l'organo che ha impartito le prescrizioni apporti modifiche alle stesse".

¹²³ La richiesta è presentata personalmente o a mezzo di procuratore speciale entro il termine di trenta giorni successivo all'avvenuto adempimento della prescrizione; cfr. artt. 12-quater c. 2 e 12-quinquies c.1. della l. 283 del 1962.

¹²⁴ Anche su questo punto si riproporrà il problema dell'irragionevole differenziazione operata dal legislatore rispetto ai diversi meccanismi definitivi, non essendo la *ratio* deflattiva del procedimento *de quo* una ragione sufficiente per ammettere che solo rispetto agli autori di contravvenzioni in materia alimentare possa operare – a causa di impossibilità economica o patrimoniale – l'esito alternativo dell'estinzione mediante lavoro di pubblica utilità.

6. (segue) la problematica estensione del meccanismo premiale alle contravvenzioni di “pericolo concreto”.

Come si è detto, in ossequio al criterio direttivo di cui all’art. 23 c. 1 lett. b) della legge 134 del 2021, il legislatore delegato ha affidato all’organo amministrativo un problematico accertamento in merito al grado di progressione offensiva da cui dipende l’applicabilità della procedura estintiva. A ben vedere, la novella ha individuato nel requisito del danno o del pericolo “suscettibile di elisione”, il grado minimo di progressione che consente di dar avvio procedimento estintivo. Sennonché, la quasi totalità delle contravvenzioni nel settore degli alimenti risultano strutturate come reati di pericolo astratto o presunto¹²⁵, contraddistinti da una significativa anticipazione della tutela penale rispetto al bene “finale” della salute¹²⁶. Tale assunto vale in modo particolare rispetto alle contravvenzioni di cui agli artt. 5 e 6 della l. 283 del 1962¹²⁷ i quali incriminano condotte che, a vario titolo, generano una situazione di rischio veicolata da alimenti non sicuri o comunque “irregolari”¹²⁸.

Di questa precipua caratteristica, relativa alle tecniche di tutela prevalenti in materia alimentare, si mostravano consapevoli i redattori dei già citati progetti di riforma: i testi oggetto di discussione, pur prevedendo l’estensione della procedura definitoria agli illeciti commessi in tale ambito, richiedevano che dalla contravvenzione *non* fosse derivato un danno ovvero un pericolo concreto¹²⁹. Si prendeva atto della natura spesso solo formale ed eminentemente organizzativa delle violazioni, quasi sempre maturata nel contesto dell’attività di impresa¹³⁰. In questo senso finiva per orientarsi anche il contenuto della “condotta antagonista” richiesta ai fini dell’esclusione della punibilità: quest’ultima essendo rivolta non già al “ripristino” (data l’ontologica impossibilità di reintegro rispetto a contravvenzioni solo istantanee¹³¹) ma piuttosto a una riorganizzazione del tessuto produttivo dell’ente.

¹²⁵ Sul punto, per tutti, D. CASTRONUOVO, *Brevi note sull’atteggiarsi del pericolo per il bene giuridico nei reati alimentari*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1997, p. 637 ss.

¹²⁶ L’oggetto giuridico immediato e “strumentale” della tutela penale di rilievo contravvenzionale, quanto meno rispetto alle fattispecie della legge 283 del 1962, si indentifica nella sicurezza degli alimenti; cfr. D. CASTRONUOVO, *Tecniche di tutela e principio di precauzione* in A. GARGANI (a cura di), *Trattato teorico pratico di diritto penale. Illeciti punitivi in materia agro alimentare*, cit., p. 80 ss.

¹²⁷ A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, cit., p. 281 ss.

¹²⁸ D. CASTRONUOVO, *Tecniche di tutela e principio di precauzione*, cit., p. 83

¹²⁹ Art. 12-ter c. 1 del d.d.l. a.c. 2427 del 2020: “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”.

¹³⁰ Sul cfr. le considerazioni di C. CUPELLI, *La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi*, cit., p. 58.

¹³¹ A. RUGANI, *L’estinzione delle contravvenzioni “alimentari” nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 7; D. CASTRONUOVO, *Tecniche di tutela e principio di precauzione*, cit., p. 93.

E invero, come affermato *apertis verbis* dal citato progetto di riforma elaborato nel 2015, si riconosce che – in un settore come quello alimentare ove predominano le contravvenzioni di mera condotta¹³² e a pericolo presunto, ancorate a moduli di prevenzione del rischio prevedibile ed evitabile ovvero alla semplice difformità dell'alimento sotto il profilo di un'autorizzazione¹³³ o di un limite-soglia¹³⁴ – la contro-condotta resipiscente non può certo avere la pretesa di ripristinare lo *status quo ante*¹³⁵. D'altro canto, è ben nota la configurazione “scalare” e multilivello del sistema di tutela penale alimentare: dove a un primo livello di tutela si pongono i delitti di comune pericolo nella *sedes* codicistica del titolo VI del capo II; a un secondo livello le contravvenzioni, istantanee e a pericolo astratto, ma di portata generale della l. 283 del 1962¹³⁶; e, a un ultimo livello, gli illeciti amministrativi racchiusi in ulteriori testi normativi “di settore”.

Pertanto, laddove la violazione di una o più norme extrapenali integri una delle contravvenzioni della l. 283 del 1962, è possibile domandarsi se, a parità di norme prevenzionali o precauzionali violate, l'inosservanza di queste si sia tradotta in un concreto pericolo per la salute pubblica, così rendendo applicabili le fattispecie codicistiche del titolo VI del capo II (in particolare gli artt. 439, 440, 442, 444 c.p.) con conseguente assorbimento delle suddette contravvenzioni ed esclusione della procedura estintiva. Si è affermato, segnatamente, che “dalla copiosissima casistica giurisprudenziale dei reati alimentari di cui agli artt. 5 e 6 della legge n. 283 sembra potersi trarre una tendenziale impossibilità ontologica (giuridica e materiale) di statuire prescrizioni per eliminare le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione accertata”¹³⁷. Questa impostazione sembra peraltro sposare la tesi secondo cui l'art. 5 prevederebbe esclusivamente reati di pericolo presunto, sicché al verificarsi di una

¹³² A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, cit., p. 284.

¹³³ Si pensi alle incriminazioni che presuppongono il mancato utilizzo di alimenti autorizzati tramite appositi decreti ministeriali. Per un esempio di incriminazioni fondate sul modello della “lista positiva” si vedano, nella legge 283 del 1962, le contravvenzioni relative agli additivi alimentari (art. 5 c.1 lett. g) e ai prodotti fitosanitari (art. 5 c.1 lett. h). L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e repressione* in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2013, p. 294 ss. il quale riconduce l'utilizzo di questa tecnica di incriminazione al modello precauzionale e dell'incertezza scientifica. Sul punto vedi anche D. CASTRONUOVO, *Tecniche di tutela e principio di precauzione*, cit., p. 83.

¹³⁴ Si veda l'art. 5 c.1 lett. c) in base al quale i divieti di cui alla prima parte comma 1 hanno ad oggetto sostanze alimentari con cariche microbiche superiori ai limiti, così come definiti da fonti sub-legislative.

¹³⁵ Quest'ultima, come proposto dal d.d.l., è piuttosto finalizzata alla neutralizzazione o rimozione degli “eventi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro” da cui è derivata la contravvenzione.

¹³⁶ A questa legge va affiancato, per l'importanza che riveste, anche il citato d.lgs. 70 del 2005 il quale contiene norme incriminatrici in tema di alimenti geneticamente modificati le quali, in via generale, “si agganciano” al procedimento di autorizzazione alla messa in circolo dei medesimi alimenti, cfr. E. MAZZANTI, *Sicurezza alimentare e responsabilità da reato dell'ente collettivo. Tra lacune e spunti de lege ferenda* in T.E. FROSINI - L. MEZZETTI - P.L. PETRILLO (a cura di) *Ambiente, energia, alimentazione*, Vol. I, Firenze, 2015, p. 335 ss.

¹³⁷ Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, “Relazione sulla novità normativa Riforma Cartabia”, cit., p. 262.

concreta messa in pericolo del bene finale¹³⁸, questi cederebbero il passo alla disciplina codicistica¹³⁹.

Delle due l'una: o il reato è di pericolo astratto o presunto e dunque la regolarizzazione è materialmente impossibile; oppure si sono prodotte conseguenze dannose e pericolose e quindi trovano applicazione i più gravi delitti del codice. Alla luce di queste premesse appare, perciò, del tutto incongrua la scelta del legislatore delegato di richiedere il supplementare requisito della verifica di un danno o di un pericolo concreto ai fini dell'esperibilità della procedura estintiva. Invero, al cospetto di una "contaminazione intrinseca del prodotto alimentare", sembra arduo immaginare una qualche forma di regolarizzazione amministrativa postuma, impartibile da parte dell'organo accertatore, tale da realizzare una tutela del bene giuridico protetto dalla norma. Mancherebbero, quindi, strutturalmente le condizioni per attuare quella tutela postergata dei beni giuridici che, come detto, anima le cause sopravvenute di non punibilità.

A diverse conclusioni, si è asserito, dovrebbe giungersi ove si ritenga che, malgrado una concreta probabilità di danno, non si verserebbe *sic et simpliciter* nell'ambito applicativo dei reati di pericolo mediante frode. Infatti, anche nel contesto di tale secondo livello di tutela esistono reati per cui è richiesto l'accertamento di un pericolo concreto: in particolare la contravvenzione di cui all'art. 5 lett. d) (impiego di sostanze alimentari nocive) e quella dell'art. 5 lett. h) (alimenti contenenti residui di fitofarmaci tossici per l'uomo) sarebbero reati di pericolo concreto¹⁴⁰. Più in generale, anche qualora si versi nell'ambito di una delle contravvenzioni di cui alla l. 283 del 1962, parrebbe sempre possibile effettuare un accertamento in termini di "pericolosità concreta": difatti a differenziare questo piano di tutela dai delitti di "pericolo comune" del codice sarebbe, più che la progressione offensiva, "il livello di diffusività, il raggio di estensione del pericolo"¹⁴¹.

Pertanto, al fine di rendere possibile una contro-condotta che "ripristina o risarcisce"¹⁴², sarebbe necessario attingere a un grado di lesività da cui derivi un pericolo, bensì concreto, ma "particolare e circoscritto"¹⁴³: ciò in tutte le evidenze escluderebbe la riconducibilità ai delitti *ex* Artt. 439 ss. c.p. Anche in questo caso, comunque, pare

¹³⁸ C.F. GROSSO, *Diritto penale e tutela della salute* in *Materiali per una riforma del sistema penale*, Milano, 1984 p. 114; D. PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, Milano 1990, p. 75 ss.

¹³⁹ A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, cit., p. 309.

¹⁴⁰ In giurisprudenza si ritiene che i requisiti di nocività e tossicità delle sostanze siano elementi costitutivi da accertarsi *caso per caso*, cfr. Cass. sez. III, 28 settembre 2017, n. 51591 (fattispecie in tema di detenzione per la vendita di salame risultato positivo alla presenza di *Lysteria monocytogenes* con carica batterica superiore ai limiti consentiti); sez. III, 7 gennaio 2016, n. 14483 (fattispecie in cui il reato è stato ritenuto sussistente nell'ipotesi di pesce contenente mercurio in concentrazione pari al triplo rispetto a quella consentita dal punto 3.3.2 all. I Reg. CE n. 1881/2006).

¹⁴¹ A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, II, *Reati di comune pericolo mediante frode*, Milano, 2013, p. 485 ss.; cfr. altresì C. CUCINOTTA, *I reati alimentari tra riforme abortite e progetti di riforma*, cit., p. 1530.

¹⁴² A. RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 8.

¹⁴³ A. GARGANI, *Il pericolo comune e la nozione di disastro sanitario nel settore alimentare: profili de lege ferenda*, in L. FOFFANI, A. DOVAL PAIS, D. CASTRONUOVO (a cura di), *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Prevenzione, prevenzione, repressione*, Milano, 2014, p. 604.

difficilmente immaginabile che il contravventore possa intervenire per elidere un reato istantaneo i cui effetti si esauriscono al momento della consumazione. Proprio la possibile applicabilità dello strumento in parola alle contravvenzioni a condotta esaurita (riconosciuta da una parte della giurisprudenza¹⁴⁴ e criticata in dottrina¹⁴⁵ 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.

Laddove, infatti, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 19 dicembre del 1994, n. 758 il “meccanismo premiale funzionava solo per le lesioni rimuovibili, con esclusione dei reati istantanei”¹⁴⁶ (la cui constatazione non lasciava altra opzione che l'oblazione facoltativa e condizionata *ex art. 162-bis c.p.*), l'art. 15 c. 3 del d. lgs. 23 aprile 2004, n. 124 ha esplicitamente previsto l'applicabilità della procedura in esame anche alle contravvenzioni (in materia di lavoro e legislazione sociale) a “condotta esaurita”. Siffatto intervento legislativo¹⁴⁷ ha permesso alla giurisprudenza di legittimità di ritenere superata la pretesa incompatibilità tra reati istantanei e procedimento estintivo¹⁴⁸, ammettendo al contravventore di accedere al pagamento in sede amministrativa anche a fronte di offese non rimuovibili e in mancanza di un qualsiasi ripristino dello *status quo ante* – e, invero, anche in assenza di un qualsivoglia adeguamento al contenuto precettivo della norma penale¹⁴⁹.

Detto altrimenti: si è consentito di beneficiare dell'impunità senza pretendere dal reo un comportamento ripristinatorio, segnando così “la crescente prevalenza attribuita alla finalità deflattiva”¹⁵⁰ 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

¹⁴⁴ Cass., sez. III, 18 aprile 2019 n. 36405.

¹⁴⁵ Sia consentito rinviare a A. MARTUFI, *La “diversione” ambientale tra esigenze deflative e nuove tensioni sistemiche*, cit., p. 298 ss. anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁴⁶ V. VALENTINI, *La riforma dei meccanismi premiali in ambito giuslavoristico: profili sostanziali e sistematici*, cit., p. 596.

¹⁴⁷ In virtù del richiamo contenuto nell'art. 15, c. 1 d.lgs. 23 aprile 2004 n. 124, non solo alle violazioni di norme attinenti alla sicurezza e all'igiene del lavoro, ma a ogni altra norma in materia di «lavoro e di legislazione sociale».

¹⁴⁸ Cass., sez. III, 6 giugno 2007, n. 34900; sez. III, 3 maggio 2011, n. 34750.

¹⁴⁹ Cass. sez. III, 18 aprile 2019, n. 36405 in merito all'applicabilità del procedimento estintivo nei reati ambientali anche alle condotte “esaurite”, caratterizzate dalla spontanea e volontaria regolarizzazione dell'illecito da parte dell'agente.

¹⁵⁰ S. DOVERE, *I procedimenti definitivi nella tutela penale della salute e della sicurezza sul lavoro*, in G. SPANGHER (a cura di), *Trattato di procedura penale, VII, Modelli differenziati di accertamento*, Torino, 2011, p. 761 ss. e in particolare p. 783p. 786.

con le pulsioni efficientiste che animano il complessivo disegno di riforma del sistema sanzionatorio in vista di una riduzione dei tempi del procedimento penale¹⁵¹.

7. La definizione anticipata delle contravvenzioni tra *compliance* e logiche punitive.

Giunti a questo punto è opportuno tirare le fila del ragionamento per approdare a una lettura complessiva del nuovo istituto, in modo da evidenziarne le specificità politico-criminali e strutturali. Siffatta lettura potrà, in prospettiva, risultare utile a una ricostruzione unitaria (“di sistema”) delle varie procedure di definizione anticipata delle contravvenzioni: lettura unitaria che potrebbe, un giorno, porre le basi per l’introduzione di una disciplina codicistica del meccanismo di estinzione, da affiancare a quella dell’oblazione¹⁵². Al riguardo, sono però molti anche i tratti differenziali che contraddistinguono il nuovo *corpus* normativo e che rischiano di esporlo a censure di *irragionevolezza*¹⁵³: sotto questo profilo spicca la già citata estensione a tutte le contravvenzioni punite con l’ammenda, anche congiunta, e che abbiano prodotto un danno suscettibile di elusione¹⁵⁴. Ma vanno menzionati, quali ulteriori elementi differenziali, anche la fissazione del termine di soli trenta giorni¹⁵⁵ per verificare l’adempimento delle prescrizioni, nonché la previsione per le sole contravvenzioni alimentari del lavoro di pubblica utilità alternativo alla sanzione pecuniaria¹⁵⁶.

Va però anche osservato che l’orientamento della disciplina *de qua* verso obiettivi di deflazione ed economia processuale non pare del tutto privo di pregio nell’ottica di un giudizio di ragionevolezza¹⁵⁷. Da questo punto di vista, va notato che a una lettura *unitaria* dei meccanismi di definizione anticipata può ben contrapporsi una lettura *differenziata*, in grado di valorizzare le discrezionali – e dunque insindacabili – valutazioni

¹⁵¹ Del resto, l’obiettivo dichiarato del legislatore è quello di estendere il meccanismo estintivo ai “reati di frequente contestazione, come quelli alimentari” al fine di “ridurre l’incidenza della prescrizione, elevare la tutela dei beni giuridici tutelati favorendo condotte ripristinatorie e risarcitorie, nonché migliorare l’efficienza complessiva del processo e del sistema penale, in linea con gli obiettivi del P.N.R.R.”, cfr. Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, cit., p. 354.

¹⁵² A ipotizzare questo futuribile scenario G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., p. 76.

¹⁵³ Sul punto cfr. anche G. AMARELLI, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di operatività, gli auspici correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2022, p. 23 ss.

¹⁵⁴ Previsione, come detto, assente nei distinti ambiti di materia in cui sono esperibili affini meccanismi estintivi.

¹⁵⁵ In confronto agli ordinari sessanta giorni previsti in materia ambientale ed antinfortunistica.

¹⁵⁶ Forse un’ulteriore e irragionevole differenziazione tra le discipline applicabili ai diversi meccanismi estintivi potrà riguardare la previsione espressa di una circostanza attenuante nelle ipotesi di adempimento tardivo o inesatto delle prescrizioni impartite dall’organo accertatore.

¹⁵⁷ L’obiettivo di aumentare l’efficienza complessiva dei processi penali si lega infatti a un interesse di rilievo costituzionale, l’obiettivo – (art. 111, secondo comma, Cost.) – di assicurare la ragionevole durata del processo, deflazionando il carico di lavoro delle procure e dei giudici ordinari; cfr., rispetto a tale parametro, Corte cost. sent. 26 febbraio 2020 n. 34 in *questa Rivista*, 4 marzo 2020, con nota di G. LEO, *La Consulta rigetta i dubbi sulla legittimità costituzionale dei nuovi limiti al potere di appello del pubblico ministero*.

del legislatore rispetto agli specifici beni giuridici, di volta in volta, tutelati dal sottosegretario dalla legislazione complementare oggetto di esame. Questa differenziazione permette altresì di mettere in risalto i peculiari aspetti che caratterizzano il nuovo meccanismo di definizione anticipata. Non tutti, infatti, costituiscono il riflesso di contingenti priorità di accelerazione processuale; ben si potrebbe ritenere, infatti, che il legislatore, disegnando un istituto strutturalmente autonomo, abbia inteso privilegiare specifiche priorità di politica del diritto.

Vero è che si ravvisano *linee di tendenza* tra loro non sempre omogenee che spetterà all'interprete comporre; queste ultime possono essere riassunte come segue:

- 1) La tendenza alla *deflazione processuale*, compendiata dalla verosimile applicabilità della procedura di definizione anche alle contravvenzioni a condotta esaurita e dal generale ampliamento del suo ambito operativo ai reati a pena congiunta;
- 2) L'enfasi sulle *condotte ripristinatorie e risarcitorie*, di cui però si è evidenziata la marginalissima rilevanza alla luce delle caratteristiche strutturali degli illeciti contravvenzionali in materia alimentare;
- 3) La sottile apertura a un paradigma di *compliance*, cioè di adeguamento *ex ante* e non *ex post*, a fronte di rischi o pericoli evidenziati dalla condotta del reo ovvero dall'organizzazione dell'ente;
- 4) Il permanere di *logiche punitive* le quali penetrano nell'ambito delle prescrizioni imposte al contravventore ma che, soprattutto, accompagnano l'infrazione extra-giudiziale di una "sanzione pecuniaria" o di una pena ad essa sostitutiva.

Della rilevante preoccupazione efficientista che ha guidato la mano del legislatore nel quadro della riforma Cartabia si è già detto. Tuttavia, occorre ribadire che il concreto bilanciamento tra esigenze ripristinatorie ed esigenze deflative dipenderà dal modo in cui gli organi competenti intenderanno esercitare il proprio ruolo nell'accertamento del disvalore di pericolo o di danno suscettibile di elisione. Come è stato evidenziato, da tale accertamento sembra dipendere "il possibile equilibrio tra istanze deflative ed esigenze di prevenzione e protezione"¹⁵⁸. Laddove si riscontrino effettivamente conseguenze dannose o pericolose (a cui però risulti esposta solo una cerchia ristretta di vittime potenziali)¹⁵⁹, l'imposizione di una condotta adeguatrice, prescritta dall'organo accertatore, parrebbe "giustificare la riduzione dell'importo sanzionatorio funzionale all'estinzione del reato e l'effetto premiale della non punibilità"¹⁶⁰.

Non sfugge come, queste ipotesi – laddove effettivamente verificabili, ad es. consentendo la rimozione dagli scaffali della merce rischiosa esposta alla vendita¹⁶¹ – non darebbero comunque luogo a condotte che ripristinano in senso stretto lo *status*

¹⁵⁸ A. RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 25

¹⁵⁹ A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 485.

¹⁶⁰ A. RUGANI, *L'estinzione delle contravvenzioni "alimentari" nella fase delle indagini preliminari*, cit., p. 25

¹⁶¹ Previsione la quale, oltre a differenziare le fattispecie contravvenzionali per tipo di "irregolarità", lett. da a) a h) (le lett. e) ed f) sono però state abrogate), descrive la condotta tipica alternativa riferendosi a qualsiasi attività di filiera alimentare, inclusa la "detenzione per la vendita"; cfr. A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, cit., p. 289.

preesistente alla violazione del precetto. Del resto, se con una mano il legislatore ha ceduto alle esigenze di speditezza processuale, allargando la platea delle contravvenzioni estinguibili a quelle punite con pena congiunta, con l'altra ha però sottratto virtualità applicative alla norma, richiedendo che la contravvenzione abbia cagionato un danno o pericolo (concreto). 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 reato¹⁶².

A mancare, insomma, sarebbe quella che la dottrina tradizionale ravvisa come una delle caratteristiche essenziali delle cause di non punibilità sopravvenuta¹⁶³, cioè l'efficacia nella "restaurazione" del bene giuridico leso (*rectius*, la *neutralizzazione* dell'offesa arrecata con il reato commesso)¹⁶⁴. Ne consegue, a nostro avviso, che nella materia considerata la giurisprudenza potrebbe indirizzarsi (come già avvenuto altrove) nel senso di riconoscere l'ammissione del contravventore al pagamento in sede amministrativa anche a fronte di offese non rimuovibili e in mancanza di un qualsiasi ripristino dello *status quo ante*¹⁶⁵. Si realizzerebbe in tal modo una trasfigurazione funzionale paragonabile a quella avvenuta, a suo tempo, in materia lavoristica, con conseguente marginalizzazione degli obiettivi di ripristino e reintegrazione a tutto vantaggio di esigenze strumentali di deflazione sostanziale e processuale.

Ancor meno ci sembra che il meccanismo in esame abbia a che fare con i paradigmi della *restorative justice*. Nella sua enunciazione più basilare la giustizia riparativa mira, infatti, a costituire uno spazio dialogico e aperto per la riconciliazione tra autore e vittima ovvero (in assenza di quest'ultima) a favorire una responsabilizzazione del reo attraverso forme di "riparazione creativa"¹⁶⁶ sotto l'egida di un soggetto-terzo. Tale processo si caratterizza, di norma, per la volontarietà della partecipazione di ciascuno

¹⁶² Si segnala ancora quanto proposto sul punto dal Art. 12-ter c. 1 del d.d.l. a.c. 2427 del 2020 ove si precisa che la controcondotta debba essere finalizzata alla neutralizzazione o rimozione degli "eventi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro" da cui è derivata la contravvenzione.

¹⁶³ Per una sintesi della letteratura sul punto, cfr. ancora F. FASANI, *Il volto e le maschere*, cit., p. 618.

¹⁶⁴ G. CONTENUTO, *La condotta susseguente al reato*, Bari, 1965, p. 112 ss.

¹⁶⁵ In senso critico, rispetto a un'interpretazione come quella prospettata S. MASINI, A. NATALINI, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato): storia (infelice) delle (redivive) contravvenzioni alimentari (o di quel che resta...)*, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 579 ss. secondo i quali un'interpretazione di tal guisa condurrebbe a "un'imbarazzante rimozione di responsabilità derivanti sia da condotte fraudolente che da inosservanze colpose, nell'organizzazione delle fasi di filiera in cui trovano innesco i rischi alimentari, tali da minimizzare il disvalore dei fatti commessi".

¹⁶⁶ G. MANNOZZI, *Traduzione e interpretazione giuridica nel multilinguismo europeo: il caso paradigmatico del termine «giustizia riparativa» e delle sue origini storico-giuridiche e linguistiche*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 139 ove si ricostruisce il pensiero di Albert Eglash. Per uno sguardo d'insieme cfr., da ultimo e per tutti, G. MANNOZZI, *Giustizia riparativa*, in *Enc. Dir., Annali*, X, 2017, p. 464 ss

dei soggetti coinvolti e l'informalità delle prassi adottate¹⁶⁷. Come affermato in dottrina: "la *restorative justice* tradizionale è costruita sul rapporto tra autore e vittima. Riguarda la composizione del conflitto fra autore e soggetto passivo o la comunità alla quale appartiene, e le tecniche per produrre il risanamento di quella 'frattura' personale, ideale e sociale che il reato ha prodotto innanzitutto tra i due soggetti protagonisti costituiti dal reo e dalla vittima: riconciliazione, inclusione, incontro"¹⁶⁸.

Come si è visto, viceversa, la procedura di definizione delle contravvenzioni difetta qualsivoglia elemento dialogico, trattandosi di una "parafrasi razionalizzata" del vecchio meccanismo oblativo, ove il contravventore è destinatario passivo di un precetto obbligatorio, il quale viene emesso, in assenza di istanza, direttamente dall'organo accertatore o dalla polizia giudiziaria. Né il legislatore sembra aver voluto favorire un incontro tra l'autore del reato e gli enti portatori di interessi nei settori considerati (ad es. associazioni dei consumatori o altri enti esponenziali): incontro su cui pure si fonda un crescente numero di esperienze di *restorative justice* in ambito di diritto penale economico¹⁶⁹. Forse una parzialissima apertura a tale metodo alternativo di composizione del conflitto sembra poter derivare dalla (eventuale) ammissione del reo allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità sostitutivo: il quale può essere svolto, tra l'altro, presso "enti o organizzazioni di assistenza sociale e volontariato". Si osserva, al riguardo, un'assenza di raccordo con le disposizioni in materia di giustizia riparativa introdotte dal d.lgs. 150 del 2022.

Tanto premesso: cosa restituisce l'analisi sin qui svolta sotto un profilo strutturale o di sistema? Certamente, qualunque sarà il "destino" delle nuove norme introdotte, si delinea la necessità di ripensare i meccanismi estintivi alla luce di talune specificità del diritto penale economico. 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 precuazione: 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 offensiva¹⁷⁰.

¹⁶⁷ F. PARISI, [La Restorative Justice alla ricerca di identità e legittimazione](#), in *Dir. pen. cont.*, 24 dicembre 2014, p. 3.

¹⁶⁸ M. DONINI, *Compliance, negozialità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la restorative justice*, cit., p. 596.

¹⁶⁹ Cfr., da ultimo e per tutti, A. NIETO MARTIN, *Justicia empresarial restaurativa y víctimas corporativas* in *Leg. pen.*, 17 marzo 2021, p. 1 ss, in merito alla pretesa assenza di vittima (determinata) nei reati economici si afferma "Desde una visión más amplia y mucho más realista como la que se desprende de las nociones de daño y conflicto, la existencia de delitos sin víctimas carece de sentido".

¹⁷⁰ Vedi però, in merito al difetto di coordinamento tra estinzione del reato tramite prescrizioni e punibilità dell'ente per il reato presupposto, a sua volta corollario del principio di autonomia della responsabilità da reato delle persone giuridiche (il riferimento corre al disposto dell'art. 8 del d.lgs. n. 231 del 2001), C.

Quello che il modello ripristinatorio e il modello di *compliance* hanno in comune è l'auspicato esito di consolidare una situazione conforme al diritto. Si tratta dell'affermazione di un principio a suo modo radicale: che matura all'ombra di un modello di prevenzione speciale positiva integratrice¹⁷¹ e fa propria la funzione espressivo-comunicativa della pena¹⁷², invitando il contravventore a un'interiorizzazione spontanea del consenso nei confronti delle norme¹⁷³. Il contenuto obbligatorio delle prescrizioni estintive in questo settore non può dunque risolversi in una mera condotta da cui risulti (a livello più simbolico che reale) la "dissociazione" dell'autore dal fatto, in un esercizio che si limita a guardare al passato. Occorre uno sforzo ulteriore, proiettato al futuro, che modifichi i modelli organizzativi dell'ente, posto che è proprio su quest'ultimo che pesa tutto "l'impegno economico e culturale" in un'ottica di prevenzione¹⁷⁴.

Il cambio di paradigma appena descritto non osta al permanere di *logiche punitive* che strutturalmente allignano nel sistema penale; e ciò malgrado la scelta di dissolvere la vicenda penale in una fase precedente al processo attraverso la "diversione". Come già anticipato, le prescrizioni imposte al contravventore conservano un contenuto afflittivo, visto che possono risolversi¹⁷⁵ in misure che incidono significativamente sulla posizione giuridica del reo (si pensi, a titolo d'esempio, alla chiusura dello stabilimento a scopo cautelativo) senza che sia possibile per quest'ultimo esperire qualsivoglia forma di doglianza o impugnazione¹⁷⁶. Al contempo, nell'ipotesi in cui l'organo accertatore ordini un ripristino o un risarcimento, l'assenza di un tangibile riferimento dal punto di vista del danno¹⁷⁷, rischia di aprire la strada a prestazioni di denaro che hanno natura più punitiva che restitutoria.

Al contempo, la degradazione dell'illecito non coincide, di per sé, con una rinuncia al nucleo punitivo della sanzione: dietro al versamento della "somma" in misura ridotta a fini estintivi si intravede, infatti, il pagamento di una sanzione amministrativa che sostituisce quella penale; anzi, l'entità di quest'ultima sanzione amministrativa, la quale si configura a tutti gli effetti come una "pena fissa", risulta

TRABACE, *Le procedure definitive delle contravvenzioni antinfortunistiche e il rito de societate: due modelli all'insegna del favor reparationis* in *Dir. sic. lav.*, 2022, p. 79 ss.; nonché con accenti critici G. AMARELLI, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di operatività, gli auspicati correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia*, cit., p. 22.

¹⁷¹ L. EUSEBI, *Modelli della giustizia e sanzioni penali* in *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa. Le cose nuove del XXI secolo*, Milano, 2022, p. 31 ss. il quale riferisce di un moderno paradigma di prevenzione speciale positiva "finalizzato a promuovere il rispetto della legge per scelta personale".

¹⁷² R.A. DUFF, *Punishment, communication and community*, Oxford, 2001, in particolare p. 79 ss.

¹⁷³ C. MAZZUCATO, *Consenso alle norme e prevenzione dei reati*, Aracne, Roma, 2006, p. 163 ss.

¹⁷⁴ M. DONINI, *Compliance, negozialità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la restorative justice*, cit., p. 597.

¹⁷⁵ Si pensi alle prescrizioni adottate al fine di fare cessare situazioni di pericolo o la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose; cfr. 12-ter c. 6 l. 283 del 1962.

¹⁷⁶ A. SERLENGA, *Legge n. 68/2015: la nuova procedura di estinzione del reato ambientale*, in *Amb. & Svil.*, 2016, p. 424.

¹⁷⁷ Quanto meno nei reati di pericolo astratto o presunto: sul punto sia consentito rinviare a A. MARTUFI, *Commento all'art. 185 c.p.* in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*, Milano, 2019, p. 1338 ss.

determinata in funzione del massimo edittale dell'ammenda, con ciò rivelando ulteriormente il proprio retaggio penalistico. Analogamente, è indicativo che il legislatore, valorizzando affini previsioni in materia di messa alla prova per adulti, abbia previsto la concessione del lavoro di pubblica utilità nei casi di insolvenza del reo. La natura punitiva del lavoro di pubblica utilità si evidenzia per effetto, tra l'altro, del ragguardevole criterio di ragguaglio tra sanzione pecuniaria e prestazione di lavoro, il quale è pari a 250 euro per ogni giorno di lavoro e si esegue alla stregua dell'art. 135 c.p., secondo uno schema che costituisce una variazione rispetto a quanto previsto dal riformato art. 104 della l. 24 novembre 1981, n. 689.