

**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»)**

di Andrea Rugani

(Dottorando di ricerca in diritto penale, Università di Pisa)

SOMMARIO: 1. Premessa: *ratio* e *iter* legislativo. Cenni sui recenti progetti di riforma in materia penale alimentare. - 2. Inquadramento dell’istituto: finalità, profili distintivi dall’art. 162-bis Cp, qualificazione giuridica. - 3. Ambito oggettivo di applicazione. - 3.1. La “susceptibilità di elisione del danno o del pericolo arrecato mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie”: profili di compatibilità con il settore delle contravvenzioni alimentari. - 3.2. La delimitazione *quod poenam*. - 4. Il contravventore. - 5. Impulsi alla procedura: l’iniziativa dell’organo accertatore. - 5.1. Segue. L’iniziativa del p.m. - 6. La prescrizione: natura giuridica, contenuto, regime temporale. - 6.1. - Segue. Le ipotesi d’impossibilità materiale e giuridica di adempimento. - 6.2. Le ipotesi anomale e atipiche di regolarizzazione. - 7. La verifica dell’adempimento e l’ammissione al pagamento della sanzione amministrativa: esiti della procedura - 7.1. - Modulo alternativo: lo svolgimento dei lavori di pubblica utilità. - 8. La sospensione del procedimento. - 9. Disciplina transitoria e conclusioni.

1. In attuazione del criterio direttivo previsto dall’art. 2 co. 23 l. 27 settembre 2021 n. 134 («delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari»), l’art. 70 d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150¹, ha esteso al sistema delle contravvenzioni “alimentari” previste dalla l. 30 aprile 1962 n. 283, e a quelle in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande contenute in altri provvedimenti legislativi, la procedura estintiva fondata sull’adempimento di una prescrizione “ripristinativa” e sul pagamento di una somma “sanzionatoria”, destinata a operare nella fase delle indagini preliminari e a fondare la richiesta di archiviazione del pubblico ministero.

Come noto, l’istituto è ispirato a finalità special-preventive e deflative: da una parte, si intende stimolare il contravventore all’adozione di una “contro-condotta

¹ «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».

virtuosa” che rimuova l’offesa arrecata, dall’altra, si tende a favorire la conclusione del procedimento, evitando l’esercizio dell’azione penale.

Il “meccanismo” estintivo risulta mutuato da altri settori dell’ordinamento penale: si pensi, per citare le ipotesi di maggiore fortuna applicativa, alla causa di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, originariamente prevista dagli artt. 19 e ss. d.lgs. 758/1994 (il cui ambito applicativo è stato, poi, esteso dall’art. 301 Tusl), e alla «disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale», prevista dagli artt. 318-bis e ss. Tua: dall’elaborazione dogmatica e giurisprudenziale dei suddetti settori potranno essere tratte le indicazioni esegetiche utili ai fini dell’analisi di questo intervento di riforma.

Considerando l’*iter* legislativo, è opportuno osservare che il principio direttivo alle origini del complesso di disposizioni introdotte discende dalla previsione di cui all’art. 10 d.d.l. a.c. 2435 del 13.3.2020 (atto parlamentare a firma del Ministro A. Bonafede, dal quale è scaturita l’approvazione della menzionata legge n. 134), che prevedeva l’introduzione di «una 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» (lett. a): il testo della disposizione è, infatti, rimasto identico a seguito delle proposte di modifica elaborate dalla Commissione ministeriale presieduta da G. Lattanzi, nominata dalla Ministra M. Cartabia per la predisposizione di emendamenti al citato d.d.l.

L’individuazione del settore delle “contravvenzioni alimentari” quale ambito di applicazione della procedura deriva, invece, da una scelta del legislatore delegato, visto che l’art. 1 co. 23 lett. b l. 134/2021, in conformità del citato d.d.l., riferiva l’intervento alle contravvenzioni per le quali fosse possibile «l’elisione del danno o del pericolo arrecato mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie (...)», senza nominare espressamente alcun ambito applicativo; il Governo ha motivato l’opzione in favore del settore punitivo-alimentare sulla base di due considerazioni ascrivibili ad intenti di semplificazione e deflazione: la frequente contestazione degli illeciti alimentari, che determinerebbe «un significativo impatto sull’attività giudiziaria»²; l’esistenza di autorità di vigilanza specializzate (come i corpi “N.A.S.”), quale «premessa indispensabile per il successo della procedura amministrativa che porta a prescrivere condotte ripristinatorie/risarcitorie al fine dell’estinzione del reato»³.

² Cfr. 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, 366.

³ *Relazione illustrativa, cit.*, 366.

È possibile rilevare come il settore penale-alimentare sia stato oggetto, in tempi recenti, di tentativi di riforma rimasti incompiuti, il cui significato normativo (e sistematico) si collega alle modifiche introdotte dalla riforma Cartabia.

Da una parte, assume rilievo il d.d.l. a.c. 2427 del 6.3.2020, che, nel riformare complessivamente la materia, introduceva, a mezzo dell’art. 6 co. 4 lett. *d*, una procedura estintiva affine a quella prevista dal d.lgs. 150 (inserendo, nel corpo della l. 283/1962, gli artt. 12-*ter* e 12-*quater*); come noto, la proposta legislativa, che recepiva i lavori della Commissione ministeriale “Caselli”, non è mai stata approvata dal Parlamento.

Dall’altra, si deve ricordare la “singolare” vicenda del d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 27, il quale, in attuazione delle previsioni contenute nel Regolamento 625/2017/Ue, aveva abolito le contravvenzioni alimentari previste dalla l. 283/1962 (art. 18 co. 1 lett. *b* d.lgs. 27, *cit.*), senza, tuttavia, introdurre nessun illecito amministrativo corrispondente, come reso necessario dal Considerando n. 90 del citato Regolamento Ue (volto alla previsione di sanzioni «effettive, dissuasive e proporzionate» alle infrazioni delle norme di «filiera agroalimentare»); al fine di rimediare al vuoto di tutela causato, il Governo ha repentinamente approvato il d.l. 22 marzo 2021 n. 42, che ha evitato la menzionata depenalizzazione (art. 1 co. 1 lett. *a*), accogliendo gli auspici della dottrina.

Dal momento che l’effetto estintivo del reato si lega al compimento di una condotta che rimuova l’offesa arrecata, gli obblighi di “tutela effettiva” imposti dalle indicate fonti europee sembrano formalmente rispettati dal presente intervento di riforma⁴: sarà importante che, nella prassi, si dia luogo a un’interpretazione sostanziale dell’istituto (elaborando prescrizioni volte a un’effettiva regolarizzazione della situazione illecita), evitando automatismi applicativi pregiudizievoli della sua anima preventiva.

La tecnica normativa prescelta si caratterizza per l’inserimento, nel testo della l. 283/1962, degli artt. 12-*ter* - 12-*nonies*, contenenti la disciplina complessiva della procedura in questione, da coordinarsi con le disposizioni di diritto transitorio previste dall’art. 96 d.lgs. 150/2022.

2. Come è noto, la procedura estesa alle contravvenzioni alimentari mira all’estinzione del reato, assicurata dall’adempimento di una prescrizione tesa a stimolare un “ravvedimento operoso” e dal successivo pagamento, in sede amministrativa, di una somma pecuniaria a titolo di sanzione.

L’effetto estintivo rappresenta l’esito conclusivo di un procedimento “a formazione progressiva”, una finestra “extra-processuale” (funzionale alla rimozione dell’offesa e al pagamento della sanzione), che incide, però, sul processo, nella misura in cui

⁴ Cfr. la *Relazione illustrativa*, *cit.*, 365.

l’adempimento di ogni sequenza dell’iter estintivo fonda e giustifica, in un’ottica di “sussidiarietà secondaria”⁵, la rinuncia alla pena da parte dell’ordinamento. La desistenza della giurisdizione all’irrogazione del trattamento sanzionatorio risulta, in particolare, giustificata dall’esigenza di evitare la progressione di situazioni di pericolo, nell’ambito di settori di tutela dove «conta più che altrove il raggiungimento di un risultato utile rispetto alla mera applicazione di sanzioni, attesa la non remota eventualità che queste vengano trattate come un costo e che la situazione resti, nonostante la condanna, del tutto immutata sul piano della sicurezza»⁶.

L’istituto risulta affine all’oblazione prevista dall’art. 162-*bis* Cp, con la quale condivide alcuni presupposti (la rimozione delle conseguenze dannose o pericolose e il pagamento di una somma a titolo di sanzione) e l’effetto estintivo del reato. Sussistono, però, alcune non trascurabili differenze: la collocazione procedimentale (le indagini e non il processo), la competenza dei soggetti chiamati a “governare” la procedura (un organo amministrativo e il p.m., non il giudice), l’importo sanzionatorio funzionale ad estinguere il reato (un sesto del massimo dell’ammenda e non la metà), la determinazione *ex ante*, a mezzo di un atto prescrittivo, delle condotte necessarie alla rimozione dell’illecito. Un requisito, quest’ultimo, che conferisce certezza all’applicazione della figura estintiva, nella misura in cui se ne predeterminano i presupposti, sottraendone l’apprezzamento alla discrezionalità giudiziale: come efficacemente osservato in dottrina, la procedura ad esame rappresenta una “parafrasi razionalizzata”⁷ dell’art. 162-*bis* Cp.

Il dibattito concernente la qualificazione giuridica dell’istituto, risalente e articolato, è stato condotto, essenzialmente, alla luce della efficacia sostanziale e processuale della causa estintiva⁸: in questa sede, ci si limita a ricordare che sussistono, almeno, quattro principali impostazioni teoriche recepite dalla giurisprudenza di legittimità.

Una prima tesi, maggioritaria, ha suggerito di ricondurre il meccanismo alla categoria delle “condizioni di procedibilità”: l’espletamento di tutte le fasi della sequenza procedimentale rappresenterebbe, pertanto, l’“antecedente necessario” all’esercizio dell’azione penale, in difetto del quale il giudice sarebbe chiamato a pronunciare sentenza *ex art.* 129 Cpp⁹.

Una seconda teoria ha proposto la qualificazione in termini di “condizione obiettiva di punibilità intrinseca”, risultando necessario, ai fini della rimproverabilità, accertare

⁵ G. Amarelli, *Non punibilità e responsabilità colposa*, in *ED - I tematici II - 2021*, 825.

⁶ Così, G. Morgante, *Attuazione dell’art. 1, L. 3.8.2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. 9.4.2008, n. 81 - Titolo XII)*, in *LP 2009*, 53.

⁷ T. Padovani, *Diritto penale del lavoro*, in G. Pera, *Diritto del lavoro*^V, Padova 1996, 641.

⁸ Per la ricostruzione di tale dibattito, v., per tutti, A. Gargani, *Criteri di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute sul lavoro*, in *Trattato teorico pratico di diritto penale, X, Reati contro la salute e la dignità dei lavoratori*, a cura di B. Deidda e A. Gargani, Torino 2012, 328, 329.

⁹ *Ex multis*, v. Cass. 4.10.2007 n. 43825 in *CEDCass*, m. 238260.

il dolo o la colpa del contravventore che sia rimasto inadempiente di una o più fasi del procedimento¹⁰.

Un’ulteriore lettura ha riconosciuto la natura di “causa estintiva a formazione complessa”, con la conseguente rilevanza soggettiva dell’adempimento, ex art. 182 Cp, che renderebbe inconferenti eventuali regolarizzazioni ad opera di terzi¹¹.

Infine, un indirizzo ha riconosciuto la natura multiforme dell’istituto: esso integrerebbe una condizione di procedibilità e, al contempo, una causa di non punibilità sopravvenuta estensibile ai concorrenti¹². Si tratta di un’interpretazione condivisibile, nella misura in cui si valorizza l’efficacia sostanziale della procedura (correlata alla non punibilità sopravvenuta del contravventore, quale effetto premiale del “ravvedimento operoso”) e la sua indubbia valenza processuale (da riconoscersi nell’efficacia condizionante al possibile esercizio dell’azione penale).

Si deve osservare che, nei settori in cui è già stata sperimentata, la causa estintiva ad esame si è rivelata un formidabile strumento di deflazione processuale: un successo applicativo che, malgrado alcune criticità, potrebbe essere replicato anche nella materia alimentare.

3. Secondo quanto previsto dall’art. 12-ter co. 1, la procedura si applica alle contravvenzioni contemplate dalla l. 283/1962 «e da altre disposizioni aventi forza di legge, in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande».

La mancata elencazione delle contravvenzioni estinguibili fa sì che le disposizioni introdotte siano applicabili con certezza ai soli reati previsti dalla l. 283/1962 (oggetto di espressa menzione): l’individuazione degli ulteriori illeciti ad oggetto della disciplina, nell’ambito del vasto e articolato settore “igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande”¹³, viene delegata alla futura decifrazione “casistica” della prassi, alla quale è assegnato il compito di «valorizzare maggiormente la nuova causa estintiva, evitando al contempo irragionevoli esclusioni (...) nell’ambito della disciplina penale»¹⁴.

Oltre alle contravvenzioni della l. 283/1962, si potrebbe, ad es., applicare l’istituto ai reati in tema di “O.G.M.” (d.lgs. 70/2005), “sicurezza alimentare” (d.lgs. 193/1997),

¹⁰ Cfr. Cass. 11.1.2008, Pirovano, in *CEDCass*, m. 239279.

¹¹ Cass. 27.3.2003 n. 23921, in *CEDCass*, m. 224772.

¹² In dottrina, V. Valentini, *La riforma dei meccanismi premiali in ambito giuslavoristico: profili sostanziali e sistematici*, in *RTrimDPenEc* 2007, 609.

¹³ Per un’opinione critica, che sottolinea l’incongruità del riferimento alla materia della «tracciabilità perché, a legislazione vigente, la violazione degli obblighi di rintracciabilità appare presidiata da sanzioni amministrative (art. 2 del d.lgs. n.190 del 2006)», cfr. Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, *Rel. n. 2/2023 - Relazione sulla novità normativa “Riforma Cartabia”*, 2.1.2023 (rinvenibile su www.giurisprudenzapenale.com), 259.

¹⁴ *Relazione illustrativa*, cit., 368; sul punto, cfr. anche C. Bernasconi, *Deflazione processuale mediante istituti di diritto sostanziale nella c.d. Riforma Cartabia: il restyling alla particolare tenuità del fatto e la nuova procedura estintiva in materi di alimenti e bevande*, in www.discrimen.it, 16.1.2023, 9, secondo la quale la tecnica normativa consente la massima operatività dell’istituto introdotto.

“integratori alimentari” (d.lgs. 169/2004), “aromi alimentari” (d.lgs. 107/1992), in una elencazione i cui criteri discretivi sembrano costituiti dai concetti normativi di “alimento” (nozione sulla quale non si registrano interpretazioni unanimi)¹⁵ e “bevanda” (che può, invero, appartenere al genere “alimento”).

In osservanza del criterio di cui all’art. 1 co. 3 l. 134, *cit.*, il legislatore delegato ha, poi, previsto che il meccanismo estintivo non si applichi nel caso in cui le contravvenzioni concorrano con uno o più delitti (art. 12-ter co. 1).

Come si legge nella relazione illustrativa, la scelta, che non trova conferme nell’ambito dei precedenti settoriali, è ispirata a logiche di economia processuale, che non si realizza allorché il procedimento penale debba proseguire per i concorrenti delitti¹⁶.

La clausola di riserva potrà, invero, delimitare considerevolmente l’ambito applicativo, non soltanto nei casi in cui la contravvenzione accertata concorra con reati a danno dell’incolumità personale (ad es., lesioni a seguito di intossicazioni alimentari), ma, soprattutto, nelle (frequenti) ipotesi di concorso tra i reati di cui alla l. 283/1962 e i delitti contro l’industria e il commercio, previsti nel Libro secondo, Titolo VIII, Capo II, Cp¹⁷.

3.1. In ossequio al (menzionato) criterio direttivo, il legislatore delegato ha, poi, individuato nella suscettibilità di «elisione del danno o del pericolo arrecato mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie» (art. 12-ter co. 1) uno dei requisiti di estinguibilità delle contravvenzioni: si tratta di una clausola assente nella disciplina del d.lgs. 758/1994 e antitetica a quella prevista dall’art. 318-bis Tua (che subordina la possibile estinzione delle contravvenzioni ambientali, non già alla presenza, ma all’assenza di un «danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette»).

Per la centralità che il parametro assume nell’economia funzionale della norma, si rende opportuno verificarne la compatibilità con il settore punitivo-alimentare: a tal fine, occorre premettere una (sintetica) delineazione del sistema di tutela previsto dalla l. 283/1962, «legge-quadro, testo organico, razionale e di portata generale in una materia, l’igiene alimentare, caratterizzata da un sistema capillare di leggi “sotto-settoriali”»¹⁸, e interessato, altresì, da una crescente frammentazione e da problematiche interferenze.

¹⁵ Così, A. Madeo, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, in *Trattato teorico pratico di diritto penale - Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, a cura di A. Gargani, Torino 2011, 285.

¹⁶ V. la *Relazione illustrativa*, *cit.*, 367.

¹⁷ Come segnala A. Madeo, *op. cit.*, 309, la giurisprudenza è solita ravvisare il concorso tra la contravvenzione di cui all’art. 5 lett. a l. 283 e i delitti di cui agli artt. 515 e 516 Cp.

¹⁸ *Id*, *op. cit.*, 276.

L’art. 5, norma centrale della legge, proibisce di «impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo sostanze alimentari» prive dei requisiti di genuinità e purezza specificamente indicati dalle successive lettere *a* - *h* (che contemplano situazioni quali l’assenza di elementi nutritivi, la mescolanza con sostanze di qualità inferiori, il cattivo stato di conservazione, l’invasione da parassiti, la presenza di cariche microbiche superiori ai limiti legali, l’aggiunta di additivi chimici non autorizzati, etc.): la sanzione (pena alternativa dell’arresto o dell’ammenda) è, invece, prevista, mediante la tecnica del rinvio, dal successivo art. 6 co. 3.

Sono previste, poi, due ulteriori disposizioni: l’art. 6 co. 2 (commercio, produzione e vendita di fitofarmaci e presidi delle derrate alimentari immagazzinate, in difetto delle relative autorizzazioni) e l’art. 12 co. 1 (importazione, nel territorio della Repubblica, di qualsiasi sostanza destinata all’alimentazione non conforme ai requisiti di legge).

Come risulta evidente, dal punto di vista obbiettivo si è in presenza di reati istantanei di mera condotta, il cui precetto risulta spesso integrato da fonti di rango legislativo e sub-legislativo, che hanno, ad es., la funzione di qualificare la “genuinità” di un alimento (art. 5 lett. *a*), di determinare i limiti di tolleranza di sostanze microbiche all’interno dello stesso (art. 5 lett. *b*), o ancora di autorizzare l’aggiunta di certi additivi chimici (art. 5 lett. *g*).

In dottrina, si tende a riconoscere nell’igiene e nella genuinità delle sostanze destinate all’alimentazione umana il bene giuridico protetto in via diretta, con la conseguente qualificazione delle fattispecie in termini di reati di danno¹⁹, opzione alla quale sembra riconducibile l’orientamento giurisprudenziale che vi ravvisa un pregiudizio per l’“ordine alimentare”.

Sulla base dell’autorevole rilievo dottrinale per cui sia «una petizione di principio dare per presupposto che la legislazione speciale sugli alimenti, così abbondante e particolareggiata, abbia il suo esclusivo criterio ispiratore nella genuinità»²⁰, è, peraltro, possibile riconoscere nella “salute” - menzionata espressamente dall’art. 1 l. 283/1962 - il referente *finale* di valore, al quale le contravvenzioni alimentari offrono tutela *mediata*, secondo la tecnica del “pericolo presunto o indiretto”²¹.

Considerata la “bipolarità teleologica” con cui può essere intesa la tutela del predetto bene, è inoltre opportuno evidenziare che, nell’ambito della l. 283/1962, assume rilievo

¹⁹ A. Madeo, *op. cit.*, 283.

²⁰ C. Pedrazzi, *Le direttrici della tutela penale in materia alimentare*, in AA.VV., *Problemi penali in tema di frodi alimentari*, Milano 1971, 72.

²¹ A. Gargani, *L’evoluzione del diritto punitivo nel settore agro-alimentare*, in *Trattato teorico-pratico, cit.*, 8, il quale osserva che «oggetto di repressione, attraverso la tecnica del pericolo presunto o indiretto, sono “situazioni sintomatiche del possibile insorgere di situazioni di pericolo” [GROSSO, 99], correlate a tutti i potenziali fattori di rischio che possono derivare dall’inosservanza di parametri igienico-sanitari in tema di sicurezza alimentare».

la sua connotazione offensiva in termini di «pericolo circoscritto alla salute di un singolo (anche indeterminato, quale esponente della collettività) o di una cerchia ristretta di persone»²², in contrapposizione ai caratteri pubblicitici (“pericolo comune”), che identificano la “salute” nel settore dei delitti “di comune pericolo mediante frode”, di cui al Libro secondo, Titolo VI, Capo II, Cp; in quest’ultimo caso, infatti, «i caratteri tipologici e teleologici dell’oggetto della condotta illecita incorporano ed implicano una così elevata e significativa potenzialità diffusiva del danno (si pensi, ad es., alle acque destinate ad essere attinte dalla popolazione di un dato territorio), da minacciare una pluralità indeterminata di consumatori o utenti»²³.

Oltre a reati di pericolo presunto o indiretto, nella l. 283/1962 compaiono anche figure criminose espressive di un “pericolo concreto” per la salute dei consumatori, alla luce della riscontrata dannosità per l’uomo della sostanza (si tratta, ad es., dell’art. 5 lett. *d* [impiego di sostanze alimentari nocive] ed *h* [impiego di sostanze contenenti fitofarmaci tossici per l’uomo], avuto riguardo ai requisiti di “tossicità” e “nocività”, e, secondo una pronuncia giurisprudenziale²⁴, dell’art. 5 lett. *a* [trattamento di sostanze alimentari dalla composizione variata], considerata l’accertata natura pericolosa dei prodotti chimici).

Se parametrato alla lettura assiologica delle contravvenzioni alimentari quali reati di danno (all’igiene alimentare) o di pericolo presunto (per la salute dei consumatori), il requisito di “possibile elisione del danno o del pericolo arrecato mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie” rischia di rivelarsi di difficile accertamento concreto, atteso che i predetti esiti offensivi si consumano ed esauriscono - una volta che i prodotti illeciti siano stati sequestrati - nella condotta contestata.

Al fine di non sottoporre la normativa introdotta ad una sorta di *interpretatio abrogans*²⁵, si pone, allora, l’esigenza d’individuare il campo applicativo nel settore punitivo-alimentare.

Avuto riguardo al parallelismo metodologico instaurato con la disciplina di cui agli artt. 318-bis e ss. Tua²⁶, potrebbe ipotizzarsi il necessario riferimento a «(un danno) o

²² Id, Reati contro l’incolumità pubblica - Tomo II (reati di comune pericolo mediante frode), in Trattato di diritto penale, Parte speciale, IX, diretto da C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, Milano 2013, 301.

²³ Id, *Il pericolo comune e la nozione di disastro sanitario nel settore alimentare: profili de lege ferenda*, in *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, a cura di L. Foffani, A. Doval Pais, D. Castronuovo, Milano 2014, 604.

²⁴ Cass. 23.1.2007 n. 21021, in www.iusexplorer.it.

²⁵ Questo sembrerebbe l’effetto indiretto della lettura proposta dalla Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, *op. cit.*, 262, che evidenzia come il campo di elezione riguardi «per lo più, reati alimentari di mera condotta, aventi natura istantanea con effetti permanenti, difficilmente regolarizzabili o suscettibili di elisione mediante un contegno post-contravvenzionale, una volta che sia stata compromessa irreversibilmente la sicurezza alimentare».

²⁶ Cfr. la *Relazione illustrativa*, *cit.*, 368, secondo la quale si pone la necessità di compiere «un tipo di valutazione analoga, metodologicamente, a quella richiesta per le contravvenzioni in materia ambientale dall’art. 318 bis d. lgs. n. 152/2006».

un pericolo *concreto e attuale*» (art. 318-bis co. 1 Tua), la cui possibile rimozione debba essere verificata a cura dell’organo accertatore, che troverebbe conferma nel riferimento alle *conseguenze* dannose o pericolose della condotta illecita (art. 12-ter co. 2), veri e propri esiti lesivi da apprezzarsi sul piano concreto (ad es., un danno da intossicazione alimentare della quale si imponga il ristoro oppure la diffusione, sul mercato, di prodotti non genuini dei quali si prescriva il ritiro).

Tale conclusione si lega alla tesi dottrinale che riconosce l’autonomia applicativa del “pericolo concreto” nel settore delle contravvenzioni alimentari, contrariamente ad altro orientamento che, in presenza di una concreta probabilità di danno, rileva invece la prevalenza applicativa, per assorbimento, dei delitti di “comune pericolo mediante frode”, di cui agli artt. 438 e ss. Cp²⁷.

La prima tesi distingue, in particolare, le fattispecie codicistiche dalle “frodi alimentari” (di cui alla l. 283/1962), in base al “calibro” del rispettivo “pericolo”: mentre quello a fondamento dei delitti sarebbe un pericolo comune, che «presuppone due aspetti caratterizzanti e interconnessi: l’indeterminatezza quantitativa (*in incertis ac plurimas personas*), quale riflesso delle modalità diffusive del pericolo»²⁸, alla base delle contravvenzioni alimentari vi sarebbe un “pericolo particolare”, che «può, tutt'al più, riguardare un singolo individuo (indeterminato) o una cerchia ristretta di persone, senza che sia possibile riscontrare la probabilità di processi patologici»; in altri termini, la dimensione offensiva a fondamento delle frodi alimentari pericolose assumerebbe i tratti di un «pericolo individuale plurimo (*in incertam personam*), che incombe su più persone e che può colpire il singolo quale rappresentante del bene collettivo»²⁹.

Si tratta d’implicazioni sistematiche desumibili dalla constatata “bipolarità teleologica” della “salute” quale referente di valore: come già evidenziato, il giudizio di pericolo a fondamento dei delitti di cui agli artt. 438 e ss. Cp dovrebbe, infatti, essere ontologicamente impostato in chiave “astratta e generalizzante”, il che impedirebbe il (problematico) assorbimento delle contravvenzioni alimentari pericolose, per le quali, invece, risulterebbe pur sempre necessario un accertamento in termini di pericolosità concreta.

La differente latitudine dei requisiti di pericolo sarebbe, del resto, rispecchiata dalla diversa gravità astratta dei reati³⁰, e trarrebbe, oggi, una possibile conferma dalle disposizioni introdotte in seno alla l. 283/1962, che hanno individuato nel “pericolo suscettibile di elisione” un requisito applicativo caratterizzante l’orizzonte offensivo delle contravvenzioni alimentari.

²⁷ In tal senso, v., per tutti, A. Madeo, *op. cit.*, 308.

²⁸ A. Gargani, *Il pericolo comune*, *cit.*, 602.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Per tali osservazioni, v. ancora A. Gargani, *Reati contro l’incolumità pubblica*, *cit.*, 298.

Il necessario accertamento di parametri concreti atti a restringere l’offesa ad una dimensione offensiva “particolare” (riferimento delle conseguenze pericolose ad un “singolo individuo” o a una “cerchia ristretta di persone”, assenza della probabilità di processi patologici futuri), sembra, altresì, escludere i rischi di una pericolosità “latente” e “diffusiva”, che sono stati recentemente valorizzati in funzione di delimitazione applicativa dell’istituto introdotto³¹: siffatte situazioni sembrerebbero, invero, caratterizzare la dimensione offensiva, non già delle contravvenzioni alimentari, ma dei delitti contro la salute pubblica previsti dal codice penale.

Mediante la restrizione e la concretizzazione dei parametri obbiettivi dell’offesa, si determinerebbe, inoltre, l’alleggerimento dei compiti gravanti sull’organo accertatore: diversamente dalla problematica dimostrazione del pericolo corso dalla salute collettiva, le condizioni di pericolosità delle contravvenzioni alimentari paiono, infatti, suscettibili di più agevole accertamento (e realisticamente rimovibili a mezzo di condotte di ripristino).

Da ultimo, si evidenzia che, se interpretata in chiave di delimitazione dell’ambito applicativo (come sembrerebbe evincersi dalla relazione illustrativa)³², la clausola in questione rischia di fomentare irragionevoli disparità di trattamento, sia rispetto ai casi (meno gravi) in cui non siano state causate delle conseguenze dannose o pericolose da rimuovere³³, sia in rapporto alla disciplina penale dell’ambiente. Non sembra, infatti, ragionevole che, al contravventore ambientale, sia consentito l’accesso alla procedura estintiva a condizione che manchi un danno o un pericolo concreto e attuale per l’ambiente (art. 318-bis co. 1 Tua), e, in assenza dei predetti esiti offensivi, non sia invece consentita l’estinzione del reato al trasgressore della disciplina alimentare.

3.2. Il criterio di delega volto a subordinare l’estinzione del reato al pagamento «di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa» (art. 1 co. 23 lett. a l. 134, cit.) ha indotto il Governo ad includere *quod poenam*, nell’ambito applicativo, non solo le contravvenzioni punite con l’ammenda o con pena alternativa, ma altresì quelle a c.d. “pena congiunta”.

Se si escludono le controverse disposizioni di cui agli artt. 318-bis e ss. Tua (in relazione alle quali, si è, invero, ipotizzata l’applicazione della causa di estinzione alle

³¹ Secondo la Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, op. cit., 262, la praticabilità della procedura estintiva nel settore delle contravvenzioni alimentari sarebbe ostacolata (e resa, altresì, inopportuna) dal rischio che, una volta cessata la condotta illecita, permangano situazioni di pericolosità latente, «tanto per eventuali pregiudizi a distanza derivanti dalla precedente assunzione, quanto per l’incertezza che discende dall’immissione in commercio a cui sia esposto anche un singolo consumatore» (nota 529); inoltre, come ricordato, sussisterebbero «effetti permanenti, difficilmente regolarizzabili o suscettibili di elisione mediante un contegno post-contravvenzionale, una volta che sia stata compromessa irreversibilmente la sicurezza alimentare».

³² Secondo la quale «le contravvenzioni cui si applica la causa estintiva sono solo quelle (corsivo nostro) suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte riparatorie o risarcitorie» (366).

³³ Per alcune considerazioni al riguardo, cfr. il par. 6.1.

contravvenzioni a pena congiunta, considerata l’assenza di una disposizione legislativa di segno contrario), si deve osservare che una simile scelta non trova precedenti nei testi di legge che disciplinano l’analogo meccanismo estintivo; le motivazioni sul punto offerte dal Governo riguardano la circostanza che, «nel fare riferimento all’ “ammenda prevista per il reato commesso” (la legge delega) si limita a richiedere che la contravvenzione di cui si tratti sia punita con la pena edittale dell’ammenda - rilevante quale parametro d’individuazione della somma da pagare in sede amministrativa - senza escludere l’ipotesi della comminatoria congiunta dell’arresto»³⁴.

In sede di audizione parlamentare in merito al testo dell’art. 10 d.d.l. a.c. 2435, autorevole dottrina aveva considerato la possibilità che il meccanismo estintivo venisse esteso alle contravvenzioni a pena congiunta; si era, così, ammonito circa il rischio, insito nella estinzione del reato a seguito di pagamento di un importo pecuniario, che fosse vanificata la comminatoria di pena detentiva, con la conseguente, surrettizia trasformazione di “tutte le contravvenzioni a pena congiunta in contravvenzioni a pena alternativa”³⁵.

Siffatto rischio, astrattamente presente nella formulazione definitiva del testo di legge, sembra contenuto dal riferimento della procedura estintiva all’esclusivo settore punitivo-alimentare (opzione riconducibile, come già evidenziato, ad una scelta successiva del legislatore delegato): nella “legge-quadro” in tema di contravvenzioni alimentari (l. 283/1962), non si rinvencono, infatti, contravvenzioni a pena congiunta ma soltanto a pena alternativa³⁶.

La disciplina può, tuttavia, causare delle consistenti disparità di trattamento, rispetto, sia alle contravvenzioni punite con il solo arresto (non estinguibili, malgrado la loro minor gravità), sia ai precedenti settoriali dell’istituto ad esame (il cui campo applicativo risulta, al più, limitato alle contravvenzioni punite con pena alternativa)³⁷.

4. La prescrizione che dà avvio alla procedura funzionale all’estinzione del reato deve essere impartita al “contravventore” (art. 12-ter co. 2), vale a dire il soggetto responsabile della violazione riscontrata.

Dal momento che, nella maggior parte dei casi, la trasgressione del precetto alimentare risulta commessa all’interno di contesti imprenditoriali, si è posto il problema d’individuare il soggetto attivo: nell’ambito di imprese a struttura semplice (piccole ditte individuali, società di modeste dimensioni organizzative), risulta

³⁴ Relazione illustrativa, cit., 366.

³⁵ Per simili osservazioni, cfr. l’audizione del Prof. Tullio Padovani alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati, avvenuta il 5.11.2020, nell’ambito dell’indagine conoscitiva in merito all’esame del disegno di legge recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello, rinvenibile su www.radioradicale.it.

³⁶ A mezzo del d.lgs. 507/1999, la pena congiunta dell’arresto e dell’ammenda (art. 6 l. 283) è stata, in effetti, trasformata in alternativa, al fine di agevolare l’adeguamento *ex post* alle norme alimentari, mediante l’accesso all’oblazione di cui all’art. 162-bis Cp.

³⁷ Evidenzia tali profili d’ “incoerenza sistematica”, C. Bernasconi, *Deflazione processuale*, cit., 11.

frequente l’attribuzione di responsabilità al titolare/legale rappresentante (anche in caso di violazioni commesse da un dipendente), considerata l’identificazione di quest’ultimo con il contesto organizzativo (e la politica d’impresa) determinanti l’illecito³⁸. In caso, invece, di strutture complesse, la giurisprudenza ha, come noto, elaborato criteri sostanziali tesi a sopperire all’omessa codificazione della “delega di funzioni” nel settore alimentare: si finisce così, per attribuire la responsabilità, non già al superiore in vertice dell’impresa, ma al soggetto che abbia effettivamente ed autonomamente gestito l’unità organizzativa nella quale si è perpetrato l’illecito (salve eventuali responsabilità del “delegante”, in caso di *culpa in eligendo* o *in vigilando*)³⁹.

Copia della prescrizione deve, inoltre, essere notificata o comunicata al «rappresentante legale dell’ente nell’ambito o al servizio del quale opera il contravventore» (art. 12-ter co. 3): una nozione comprensiva di qualunque rapporto giuridico intercorrente tra il trasgressore e il contesto imprenditoriale, che ha lo scopo di responsabilizzare la “*societas*” in ordine alla rimozione dell’illecito accertato⁴⁰.

In dottrina, si è osservato che, in caso di funzioni delegate, la predetta notifica è in grado di fondare la responsabilità del garante originario, «in tutte le ipotesi in cui l’eventuale permanenza del reato possa determinare la correttezza per omesso impedimento dell’evento dannoso o pericoloso»⁴¹: tale fenomeno risulta, peraltro, notevolmente ridimensionato nel settore delle contravvenzioni alimentari, dal momento che, trattandosi di reati istantanei “materialmente impossibili da rimuovere”, non sembra esigibile, dal legale rappresentante, alcuna attivazione funzionale alla neutralizzazione della situazione antiggiuridica (contegnolo che, per vero, si rivelerebbe necessariamente “postumo”), ma soltanto la rimozione delle sue conseguenze dannose o pericolose⁴².

5. L’avvio del meccanismo estintivo è assegnato dalla legge all’iniziativa dell’ “organo accertatore”, al quale è rimesso il potere-dovere di emanare la prescrizione (art. 12-ter co. 2) e di verificarne l’adempimento (art. 12-quater co. 1): l’attribuzione al predetto organo della gestione “extra-processuale” della procedura rappresenta - come segnalato in dottrina a proposito dell’istituto analogo di cui all’art. 20 d.lgs. 758/1994 - una delle principali differenze rispetto all’oblazione di cui all’art. 162-bis Cp, «la quale

³⁸ A. Madeo, *op. cit.*, 286.

³⁹ In argomento, cfr. V. Pacileo, *Reati alimentari. Le contravvenzioni e le relative indagini*, in *DirAgr*, n. 1/2022, 154, secondo il quale «in primo luogo, il responsabile sarà di regola colui che è, per così dire, più vicino al fatto, cioè colui che poteva e doveva governare quello specifico rischio per la sicurezza alimentare».

⁴⁰ V. Valentini, *Il meccanismo “ripristinatorio” ex artt. 19 ss. d.lgs. n. 758/1994*, in *Diritto del lavoro*, VII, *Il diritto penale del lavoro*, a cura di N. Mazzacova ed E. Amati, Torino 2007, 432.

⁴¹ Così, T. Padovani, *D. Lgs. 19.12.1994, n. 758 - Modificazioni della disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*, in *LP* 1995, 375.

⁴² Per tali osservazioni, cfr. ancora V. Valentini, *op. cit.*, 432.

è condotta direttamente dall'autorità giudiziaria, con ampi margini di discrezionalità»⁴³.

Poiché, come chiarisce la norma, l'attività inerisce all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 Cpp (in particolare, assume rilievo la funzione di “impedimento di conseguenze ulteriori dei reati”), va da sé che l'organo accertatore, venuto a conoscenza di un reato procedibile d'ufficio, dovrà darne tempestiva comunicazione alla Procura della Repubblica ai sensi dell'art. 347 Cpp (art. 12-ter co. 5). La soggezione al potere di direzione e controllo del pubblico ministero rende, altresì, necessaria la trasmissione, imposta dalla stessa norma, del verbale con cui siano state impartite le prescrizioni: la comunicazione risulta funzionale all'eventuale esercizio, da parte del p.m., del potere di modifica *ex art. 12-ter co. 6*, prerogativa alla quale aggiungere la possibile revoca della prescrizione emanata in difetto assoluto dei presupposti, e non destinata, pertanto, a sfociare nella richiesta di archiviazione.

Nell'incertezza derivante dall'assenza di una espressa definizione legislativa (sulla falsariga dell'art. 19 co. 1 lett. *b* d.lgs. 758/1994), si pone il problema d'individuare le autorità che rivestono la qualifica di “organo accertatore”⁴⁴.

A tal fine, può assumere rilievo la normativa di cui al d.lgs. 27/2021, emanata in attuazione della legge-delega 4 ottobre 2019 n. 117, che a sua volta si propone l'attuazione delle disposizioni previste dal Regolamento Ue 2017/625, in tema di “controlli ufficiali” (e altre attività) nella normativa sugli alimenti.

L'art. 4 del predetto Regolamento delega gli Stati membri ad individuare le “autorità competenti” al compimento dei controlli per ciascuno dei settori disciplinati dall'art. 1 par. 2 (che elenca una serie di materie concernenti l'ambito igienico-sanitario latamente inteso).

Sul piano interno, il d.lgs. 27/2021 ha individuato le suddette autorità, scindendo i settori di “vigilanza” nella vasta materia igienico-sanitaria: negli ambiti indicati dall'art. 2 co. 1 (il cui denominatore comune è la tutela della purezza e dell'igiene alimentare), la competenza è attribuita al Ministero della salute, alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano e alle Aziende sanitarie locali; per i settori di cui all'art. 2 co. 3 (ai quali è trasversale la protezione della lealtà commerciale, in difetto di problematiche relative alla “sicurezza alimentare”), la competenza è attribuita al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Assume, altresì, rilievo la circostanza che, nella disciplina delle “azioni esecutive” delle “autorità competenti” degli Stati membri, l'art. 117 di predetto citato Regolamento preveda che sia data la priorità alle iniziative «da adottare per eliminare o contenere i

⁴³ Per il commento indicato nel testo, e per le espressioni citate, v. A. Gargani, *Criteri, cit.*, 340.

⁴⁴ La problematica è stata segnalata dagli operatori del settore, come dimostrano i temi affrontati nel corso del webinar “Le prescrizioni estintive dei reati igienico-sanitari dopo il d.lgs. 150/2022”, svoltosi in data 6.12.2022, a cura di CeDiSA - Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, Alimentazione e Ambiente.

rischi per la sanità umana, animale e vegetale (...)). Si tratta di una disposizione che trova specificazione nel successivo art. 138 co. 1 lett. *b*, laddove si prevede l'adozione di «misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi»: come segnalato da alcuni primi commenti, non è azzardato ipotizzare l'identità funzionale tra le azioni esecutive disciplinate dalla normativa europea e le finalità di cessazione e ripristino dell'offesa, proprie della prescrizione estintiva di cui all'art. 12-ter. Conseguentemente, la qualifica di “organo accertatore” dovrebbe essere attribuita alle autorità individuate dagli Stati membri, in attuazione della citata disciplina europea.

Una conferma in tal senso potrebbe, del resto, essere tratta dal testo dell'art. 2 co. 11 d.lgs. 27, *cit.*, che, in assonanza con quanto previsto dall'art. 12-ter co. 2, attribuisce alle “autorità competenti” la qualifica di “polizia giudiziaria”.

Nella prassi, assumerà, peraltro, primario rilievo l'attività di accertamento condotta dai cc.dd. “N.A.S.”, menzionati dal co. 10 del citato art. 2 quali corpi specializzati dei quali può avvalersi l'autorità competente-Ministero della salute, e - come già evidenziato - considerati espressamente in sede di relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022, quali reparti specializzati idonei ad assicurare il funzionamento del meccanismo prescrittivo.

5.1. L'art. 12-sexies disciplina l'ipotesi in cui il pubblico ministero prenda notizia della contravvenzione di propria iniziativa o a mezzo di privati o pubblici agenti in genere: al fine di preservare l'operatività della causa di estinzione, si prevede che sia data opportuna comunicazione all'organo accertatore o alla polizia giudiziaria, affinché costoro diano corso alla procedura ad esame.

Poiché il soggetto tecnicamente competente ad emanare la prescrizione estintiva è l'organo accertatore⁴⁵, si intende, così, assicurare la funzionalità del meccanismo, evitando disparità di trattamento, che si sarebbero inevitabilmente generate laddove il p.m. avesse potuto esercitare l'azione penale senza attivare l'istituto premiale.

Nel caso in cui la notizia di reato pervenga ad un pubblico agente in genere, l'emanazione dell'atto prescrittivo può, peraltro, essere assicurata dalla recente previsione normativa, di cui all'art. 2 co. 12 d.lgs. 27/2021, che sancisce l'obbligo, per il personale e le forze di polizia appartenenti ad istituzioni diverse dalle citate “autorità competenti”, di comunicare a quest'ultime l'accertamento di violazioni della disciplina igienico-sanitaria: la predetta segnalazione esclude, infatti, la violazione dell'art. 361 Cpp (essendo diretta ad organi pubblici che hanno “l'obbligo di riferire all'autorità

⁴⁵ Secondo T. Padovani, *D.Lgs., cit.*, 382, la disposizione è finalizzata a rispettare «la specifica competenza tecnica dell'organo di vigilanza in materia di prevenzione antinfortunistica e di igiene del lavoro (che sarebbe stata assurdamente ignorata qualora si fosse consentito di impartire la prescrizione a qualsiasi organo pubblico occasionalmente imbattutosi nella contravvenzione)».

giudiziaria”) e preserva, al contempo, l’operatività della procedura ad esame (interessando soggetti che hanno il potere-dovere di attivarla).

Privi di un’espressa disciplina, continuano a essere i casi in cui il p.m. eserciti l’azione penale senza aver richiesto alla polizia giudiziaria di emanare la prescrizione e quelli in cui vi sia un disaccordo tra la p.g. e il p.m. circa il dovere di procedere in tal senso: la dottrina, richiamando argomentazioni di carattere sistematico, tende a risolvere il primo caso postulando l’improcedibilità dell’azione penale e la seconda ipotesi affermando la prevalenza delle direttive impartite dalla pubblica accusa⁴⁶.

6. La prescrizione rappresenta il “perno” della procedura estintiva⁴⁷: la sua emanazione è, infatti, idonea ad assicurare l’osservanza postuma del precetto violato e, al contempo, ad eliminare situazioni offensive in atto.

Avuto riguardo alla natura giuridica, si è affermata l’appartenenza di predetto “ordine” alla categoria (non già degli atti amministrativi, ma) degli atti di polizia giudiziaria, considerata la sua emanazione nell’esercizio di funzioni di p.g. (art. 55 Cpp) e la sua stretta appartenenza al procedimento penale, del quale costituisce «esordio necessitato e doveroso», e «nel quale è destinato a vivere e produrre effetti, anche sul piano del diritto sostanziale»⁴⁸: conseguentemente, esclusa la possibile impugnazione amministrativa delle prescrizioni illegittime, i rimedi debbono essere individuati nella giurisdizione penale (mediante istanze al p.m., nel contesto procedimentale, o al giudice, in quello processuale).

L’ “estinzione della contravvenzione” (termine che, nell’art. 12-ter co. 2, prende il posto del vocabolo “eliminazione” contenuto negli artt. 20 d.lgs. 758/1994 e 318-ter Tua) deve essere, in primo luogo, correlata alla cessazione della violazione in atto, mediante reiterazione del precetto violato (c.d. “prescrizione di legge”), che rappresenta il “nucleo caratteristico” dell’ordine impartito, in rapporto al quale non è escluso l’esercizio di discrezionalità tecnica da parte della p.g.: nel caso in cui il precetto sia composto da norme cautelari *elastiche*, si rende, infatti, necessario indicare al contravventore le specifiche modalità di adempimento⁴⁹ (tale aspetto appare, invero, di minore rilievo nel settore delle contravvenzioni alimentari, laddove gli standard di sicurezza sono perlopiù definiti, con prescrizioni *rigide*, ad opera di fonti extra-penali integrative del precetto).

In secondo luogo, in correlazione con l’ambito applicativo della procedura estintiva (contravvenzioni suscettibili di “elisione del danno o del pericolo arrecato”), è

⁴⁶ Per tali osservazioni, cfr. A. Gargani, *Criteri*, cit., 341.

⁴⁷ T. Padovani, *D.Lgs.*, cit., 378.

⁴⁸ Così, Cass. 14.2.2000 n. 1037, in *CP 2001*, 1322. La dottrina concorda sulla qualificazione giuridica in termini di “atto di p.g.”: v., per tutti, T. Padovani, *D.Lgs.*, cit., 378.

⁴⁹ *Ex multis*, V. Valentini, *op. cit.*, 429.

necessaria l'imposizione di misure volte ad elidere “le conseguenze dannose o pericolose” (art. 12-ter co. 2).

Sembra, così, essere stata promossa a contenuto indefettibile dell'atto di p.g., la c.d. “prescrizione di regolarizzazione”, vale a dire l'imposizione di misure di dettaglio volte a far cessare la situazione offensiva, «che rappresentano una modalità particolare di adempimento della prescrizione di legge, sanzionata penalmente»⁵⁰.

Come stabilito dalla giurisprudenza di legittimità in rapporto ad analogo meccanismo estintivo, l'imposizione di predette misure rappresenta solo un'eventualità nel settore della sicurezza sul lavoro, potendo darsi il caso che non vi sia alcuna “regolarizzazione” da imporre⁵¹: la loro disciplina alla stregua di elemento obbligatorio dell'atto prescrittivo è, pertanto, in grado di escludere l'applicazione della disciplina in esame nelle ipotesi in cui non sussistano pregiudizi eliminabili o pericoli suscettibili di rimozione, ma può essere apprezzata sul piano della proporzionalità sanzionatoria, nella misura in cui si bilancia, attraverso l'imposizione di una condotta adeguatrice, la considerevole riduzione dell'importo sanzionatorio estintivo del reato⁵².

Il contenuto facoltativo della prescrizione è, invece, disciplinato dall'art. 12-ter co. 4, a tenore del quale «l'organo accertatore può imporre, anche con riferimento al contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro, specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose per la sicurezza, l'igiene alimentare e la salute pubblica».

Si tratta di misure urgenti, che provvedono alla tutela “cautelare” del bene giuridico protetto, quando quest'ultimo sia esposto al pericolo di reiterazione dell'offesa accertata: la natura dinamica delle situazioni pericolose contemplate dalla norma fa sì che risulti massima la discrezionalità dell'organo accertatore nell'imporre misure contenitive, che potranno anche riguardare il 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.).

Tra i fondamenti del meccanismo prescrittivo, potrebbero così essere colte, sviluppando un rilievo dottrinale⁵³, istanze di responsabilizzazione delle “societates” nella prevenzione e nel contrasto degli illeciti alimentari.

⁵⁰ A. Gargani, *Criteri*, cit., 340.

⁵¹ Cass. 5.5.2010 n. 26578, in www.iusexplorer.it.

⁵² Per tali osservazioni, cfr. A. Gargani, *Criteri*, cit., 340, che rileva come «il contravventore allora, che comunque deve adempiere alla prescrizione generale di legge, è chiamato ad adempiere ad una prescrizione ulteriore - quella *singulatim* impartitagli dall'organo di vigilanza - e questo aggravio della sua posizione, quale possibile conseguenza ulteriore del reato commesso, è bilanciato dalla misura premiale dell'oblazione in sede amministrativa del reato a condizioni più favorevoli dell'oblazione di cui agli artt. 162 e 162-bis c.p.».

⁵³ V. la nota 40.

La prescrizione deve essere adempiuta entro un termine, stabilito dall'organo accertatore in quello “tecnicamente necessario”, e, comunque, non superiore a sei mesi (art. 12-ter co. 2): la disposizione contempla l'eventualità di una sola proroga, per un periodo non superiore a ulteriori sei mesi, laddove il contravventore dimostri la presenza di “specifiche e documentate esigenze” che determinino un ritardo a lui non imputabile nella regolarizzazione⁵⁴ (il provvedimento di proroga deve essere espressamente motivato e immediatamente comunicato al pubblico ministero, cui è rimesso un controllo di legittimità).

Probabilmente, sono state esigenze di velocizzazione sottese alla riforma a suggerire di non replicare - secondo lo schema dell'art. 318-ter Tua - la disciplina temporale sancita dall'art. 20 d.lgs. 758/1994: si è, così, eliminata l'ipotesi della c.d. “proroga ordinaria” (fondata sulla “particolare complessità” o sulla “oggettiva difficoltà” di adempimento), regolamentando la sola “proroga straordinaria” (relativa, appunto, alla sussistenza di “circostanze non imputabili”).

Peraltro, in caso di oggettiva difficoltà o particolare complessità, non sembra preclusa la via di un'istanza al p.m., affinché quest'ultimo, esercitando il potere di modifica di cui all'art. 12-ter ult. co., disponga una variazione del regime temporale delle prescrizioni, fermo il limite legale massimo di sei mesi.

6.1. Il dibattito concernente la natura doverosa o facoltativa della prescrizione ha consentito di ricondurre l'istituto ad una situazione soggettiva di potere-dovere dell'organo accertatore, chiamato a valutare, con discrezionalità tecnica, i presupposti di emanazione dell'atto⁵⁵: la conferma può essere tratta dall'art. 12-septies co. 2, laddove si prevede che, nel caso dell'art. 12-sexies co. 1 (trasmissione degli atti da parte del p.m., affinché sia emanata la prescrizione), l'organo accertatore o la p.g. informino il pubblico ministero che *non ritengono* di emanare l'atto prescrittivo (con il conseguente venir meno della sospensione del procedimento).

A siffatta valutazione possono, in particolare, essere ricondotte le ipotesi d'impossibilità giuridica di regolarizzazione, laddove, per cause iniziali o sopravvenute (all'emanazione della prescrizione), il soggetto titolare del potere di regolarizzare non sia (o non sia più) il contravventore. In caso d'impossibilità sopravvenuta, secondo una (isolata) pronuncia, sarebbe possibile valutare se il mancato tempestivo adeguamento

⁵⁴ In caso di proroga intervenuta in data successiva alla scadenza della prescrizione, il *dies a quo* della nuova prescrizione coincide con il giorno successivo alla scadenza del primo atto e non con la data del provvedimento di proroga: Cass. 28.2.2007 n. 13753 in *CEDCass*, m. 236347.

⁵⁵ V., per tutti, T. Padovani, *D.Lgs., cit.*, 378, che si riferisce ad un “dovere vincolato”.

sia dipeso o meno dalla colpa del contravventore, con la conseguenza che soltanto nel primo caso risulterebbe precluso l'effetto estintivo⁵⁶.

L'omessa emanazione di una prescrizione potrebbe, altresì, essere ricondotta ad ipotesi d'impossibilità materiale, in ordine alla quale assume rilievo l'evoluzione legislativa (e giurisprudenziale) che ha finito per includere la categoria dei “reati istantanei” nel novero delle contravvenzioni estinguibili in materia di sicurezza, igiene sul lavoro e ambiente.

Come noto, l'esaurimento degli effetti proprio di predetti reati aveva inizialmente indotto dottrina e giurisprudenza a collegarvi, appunto, l'“impossibilità materiale” di emanare una prescrizione regolarizzatrice, ritenendo impraticabile la via della procedura estintiva di cui al d.lgs. 758/1994. La Consulta aveva giudicato conforme all'art. 3 Cost. la suddetta differenza applicativa, ritenuta giustificata in base alla diversa struttura delle fattispecie incriminatrici (reati istantanei o permanenti), nella costruzione delle quali il legislatore traduce, discrezionalmente, le proprie scelte di politica criminale (C. Cost., ord. 16.12.1998 n. 416).

L'approvazione del d.lgs. 124/2004 in materia di lavoro e legislazione sociale, e la conseguente estensione del meccanismo estintivo alle fattispecie “a condotta esaurita” (art. 15 co. 3), ha consentito di riconoscere la non “incompatibilità ontologica”⁵⁷ tra reati istantanei e procedura estintiva fondata sull'adempimento della prescrizione.

Sviluppando l'indicazione legislativa, la giurisprudenza successiva ha esteso il meccanismo alle contravvenzioni istantanee di carattere ambientale e in materia di sicurezza e igiene sul lavoro: oltre che ad argomentazioni letterali e sistematiche (fondate, essenzialmente, sul richiamo del citato art. 15 co. 3), si è fatto ricorso al parametro della ragionevolezza, affermando la sostanziale equivalenza, in funzione applicativa, delle situazioni in cui il reo abbia commesso un illecito dannoso o pericoloso ponendovi rimedio, a quelle in cui il «contravventore (abbia) commesso una violazione meno grave - perché istantanea e priva di conseguenze - ed abbia correttamente proceduto al pagamento delle sanzioni amministrative imposte dall'autorità di vigilanza»⁵⁸.

La conclusione assume particolare rilievo ai fini della presente indagine, non solo perché consente di ritenere compatibile il sistema delle contravvenzioni alimentari (formato da reati istantanei) con la procedura estintiva di cui agli artt. 12-ter e ss. l. 283/1962, ma anche perché induce a riflettere sull'effettiva ragionevolezza del requisito normativo volto a subordinare l'applicazione della disciplina all'accertamento della

⁵⁶ Cass. 22.1.2004 n. 14777, in *CP* 2005, 942, che ha sancito la natura di “condizione obiettiva di punibilità intrinseca”, come tale addebitabile almeno a titolo colposo, della mancata ottemperanza alla prescrizione di regolarizzazione.

⁵⁷ A. Gargani, *Criteri*, cit., 345.

⁵⁸ Cass. 18.4.2019 n. 1195, in *CEDCass*, m. 36405.

possibile elisione del danno o del pericolo arrecati. La sostanziale equivalenza tra le ipotesi in cui la violazione sia stata rimossa e il danno o il pericolo eliminati a cura del reo, a quelle - meno gravi - in cui non vi sia possibilità alcuna di regolarizzazione (considerata l'istantaneità della condotta e l'assenza di un danno o un pericolo effettivamente rimovibili), sembra, infatti, suggerire l'opportunità di un'equiparazione a livello disciplinare.

6.2. In applicazione di uno specifico criterio di delega (art. 1 co. 23 lett. a l. 134, *cit.*), si è previsto che, in caso di adeguamento in un termine superiore a quello stabilito con l'atto di p.g., la pena sia diminuita (prima parte dell'art. 12-*nonies*): si tratta di un'attenuante ad effetto comune soggetta all'ordinario giudizio di bilanciamento⁵⁹.

Al contempo, l'adempimento tardivo della prescrizione, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose con modalità diverse da quelle indicate dall'organo accertatore, devono essere valutati, nel contesto processuale, ai fini dell'oblazione di cui all'art. 162-*bis* Cp (seconda parte dell'art. 12-*nonies*): in tal caso, la somma da versare dovrà essere ridotta ad un quarto del massimo dell'ammenda (un importo inferiore alla “metà del massimo” prevista dalla disposizione codicistica). La disciplina temporale dell'istituto (i cui presupposti applicativi devono essere integrati «prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna») assicura il coordinamento sistematico con la causa estintiva prevista dal codice penale.

Quest'ultima disposizione è affine a quella di cui all'art. 24 co. 3 d.lgs. 758/1994, ed è stata, infatti, introdotta in assenza di uno specifico criterio di delega, «al fine di evitare irragionevoli disparità di trattamento»⁶⁰.

L'istituto è fondato sulla visione sostanziale dell'adempimento “anomalo” (tardivo o con modalità diverse) e tutela il contravventore contro il rischio di prescrizioni inadeguate (dalle modalità e dal regime temporale eccessivamente rigidi e restrittivi): il ripristino della legalità dovrà comunque essere valorizzato, in sede giudiziale, nella prospettiva dell'estinzione dell'illecito.

Sussistono, tuttavia, due importanti differenze rispetto ai casi di “esatto adempimento”: da una parte, «l'ingiunto si espone al “rischio” insito nella valutazione discrezionale del giudice sui presupposti dell'oblazione»⁶¹, dall'altra, l'importo sanzionatorio per l'estinzione del reato (un quarto del massimo dell'ammenda) è superiore a quello previsto dall'art. 12-*quater* co. 2 per le ipotesi in cui la procedura si concluda nella fase delle indagini (un sesto del massimo dell'ammenda). Una discrasia, quest'ultima, che non trova conferma nel testo del d.lgs. 758/1994, e che - in assenza

⁵⁹ In tal senso, v. la *Relazione illustrativa, cit.*, 373.

⁶⁰ *Relazione illustrativa, cit.*, 374.

⁶¹ Così, V. Valentini, *op. cit.*, 431, il quale rileva che «il messaggio legislativo è fin troppo chiaro: “se vuoi la certezza di non essere condannato, sistema le cose fuori dal procedimento”».

di indicazioni da parte del legislatore delegato - può forse essere ricondotta alla preminenza dell’«anima meno nobile della fattispecie, ossia lo scopo deflattivo»⁶²: il contravventore dovrà “scontare il prezzo” di non aver consentito la conclusione del procedimento mediante richiesta di archiviazione, pagando un importo superiore a titolo di sanzione.

Nel caso di adempimento tardivo, la delimitazione applicativa tra la prima parte della norma (circostanza attenuante) e la seconda (estinzione del reato), sembra rimessa all’esercizio delle prerogative difensive: se l’istanza *ex art. 162-bis Cp* attiverà il modulo estintivo, la celebrazione del processo consentirà, invece, in caso di condanna, di valorizzare l’adeguamento in chiave di riduzione della pena.

Oltre a rilevare la destinazione funzionale del meccanismo estintivo all’osservanza postuma delle norme previste dalla legislazione violata e a scopi di deflazione processuale, la Corte Costituzionale (sent. n. 198/1998) ha evidenziato la sostanziale equipollenza delle ipotesi “ordinarie” di regolarizzazione (adempimento conforme e tempestivo) a quelle in cui, invece, la regolarizzazione sia “autonoma o spontanea”, il che accadrebbe, essenzialmente, in tre casi: adempimento precedente o indipendente dall’atto prescrittivo (c.d. “regolarizzazione spontanea”); regolarizzazione nonostante l’omessa prescrizione; regolarizzazione in presenza di una prescrizione irregolare (emanata, cioè, senza osservare le forme prescritte dalla legge).

Un apprezzamento sostanziale delle tre vicende menzionate consente, infatti, di ravvisarvi l’integrazione concreta della finalità essenziale dell’istituto (il ripristino della legalità), con la conseguenza che l’organo accertatore sarebbe tenuto a “ratificare” l’adempimento anomalo e atipico, “correggendo” la prescrizione impartita in violazione di legge o prendendo atto della regolarizzazione spontanea (c.d. “prescrizione ora per allora”), ed ammettendo, dunque, il contravventore al pagamento in sede amministrativa.

7. La verifica dell’adempimento della prescrizione deve avvenire, a cura dell’organo accertatore, entro trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito nell’atto: in caso di esito positivo, il contravventore verrà ammesso al pagamento in sede amministrativa, nei successivi trenta giorni, di una somma pari ad un sesto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa (art. 12-*quater* co. 1 e 2).

Le tempistiche per la comunicazione al p.m. dell’esito della procedura sono variabili: sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato per il pagamento della sanzione, nel caso d’integrale adempimento di prescrizione e sanzione (art. 12-*quater* co. 3); sessanta giorni dallo spirare del termine indicato nell’atto prescrittivo, nel caso

⁶² V. Valentini, *op. cit.*, 431.

d’inadempimento della prescrizione o della sanzione, comunicazione da estendersi allo stesso contravventore (art. 12-*quater* co. 4).

Rispetto alla disciplina della fase di verifica dei più volte citati precedenti settoriali, si è previsto, in funzione acceleratoria e incentivante, una complessiva riduzione dei termini di comunicazione (la verifica dell’adempimento deve, ad es., avvenire entro trenta giorni - non già sessanta - dalla scadenza stabilita nella prescrizione)⁶³ e una consistente riduzione dell’importo sanzionatorio (da un quarto del massimo dell’ammenda, si è passati ad un sesto).

Il pagamento della somma a titolo di “oblazione” deve avvenire entro trenta giorni dalla relativa comunicazione di polizia giudiziaria (art. 12-*quater* co. 2): si tratta di termine perentorio non soggetto a proroghe⁶⁴.

Nel caso in cui risulti l’adempimento della componente ripristinatoria (osservanza della prescrizione) e di quella sanzionatoria (pagamento dell’importo), l’effetto premiale previsto dall’art. 12-*octies* co. 1 è dato dall’estinzione del reato: il pubblico ministero dovrà, pertanto, formulare richiesta di archiviazione *ex art.* 411 Cpp (art. 12-*octies* co. 2), secondo una valutazione (di completezza e correttezza del meccanismo procedurale sfociato nella non punibilità), che è ovviamente soggetta al controllo del giudice per le indagini preliminari.

La legge non disciplina le conseguenze dell’omesso adempimento di una o più fasi dell’iter estintivo, che devono però essere individuate, sul piano sistematico, nella prosecuzione del procedimento mediante l’esercizio dell’azione penale.

7.1. L’ “autentica novità” della disciplina in esame è rappresentata dalla “prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento in sede amministrativa”, disciplinata dall’art. 12-*quinquies*.

In adempimento del criterio di delega di cui all’art. 1 co. 23 lett. a l. 134, *cit.*, il Governo ha, infatti, previsto che, entro il termine stabilito per il pagamento della sanzione pecuniaria, il contravventore possa chiedere al pubblico ministero, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, di svolgere, in alternativa, un’attività lavorativa di pubblica utilità presso enti statali o del terzo settore (art. 12-*quinquies* co. 1).

Il presupposto di accesso all’istituto risiede nell’impossibilità di adempiere alla sanzione pecuniaria, per le proprie condizioni economiche e patrimoniali: è un requisito che deve essere “comprovato” dall’interessato a mezzo di dichiarazione sostitutiva di certificazione, ai sensi dell’art. 46 co. 1 lett. o d.P.R. 445/2000.

⁶³ Per tali osservazioni, Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, *op. cit.*, 264.

⁶⁴ *Ex multis*, v. Cass. 17.9.2019 n. 46462, in *CEDCass*, m. 277278.

La mancata specificazione di parametri reddituali rende incerto l’apprrezzamento concreto dei requisiti di accesso all’istituto, e, pertanto, disagiata l’eventuale accertamento di veridicità delle dichiarazioni svolte.

La richiesta deve essere comunicata (a cura del soggetto istante) anche all’organo accertatore (art. 12-*quinquies* co. 2), che dovrà a quel punto astenersi dal verificare l’avvenuto pagamento della sanzione amministrativa.

Assieme alla richiesta, deve essere depositata la manifestazione di consenso dell’ente individuato per lo svolgimento dei lavori: non si tratta di un requisito di ammissibilità, ma soltanto di un adempimento volto a velocizzare la procedura.

L’ammissione al modulo alternativo viene decisa con decreto dal pubblico ministero: come segnalato nella relazione illustrativa, si tratta di una significativa novità, atteso che finora l’applicazione di misure analoghe (conversione della pena pecuniaria in caso d’insolubilità del condannato, sanzione sostitutiva di una “pena detentiva breve”, sanzione principale irrogabile dal giudice di pace) era sempre stata attribuita dalla legge all’autorità giurisdizionale. L’attribuzione di competenza funzionale al p.m. appare coerente, nella disciplina ad esame, con il ruolo di coordinamento e controllo assegnato al predetto organo.

Nel decreto di ammissione devono essere stabilite la durata e il termine per iniziare e concludere i lavori: il provvedimento deve essere notificato al contravventore, all’organo accertatore e all’autorità di pubblica sicurezza chiamata a svolgere funzioni di vigilanza nella fase “esecutiva” (cfr. *infra*).

Il criterio di ragguglio tra sanzione pecuniaria e sanzione “sostitutiva” è quello previsto per la conversione della pena pecuniaria in caso d’insolubilità del condannato (un giorno di lavoro equivale a 250 euro), corrispondente, altresì, al coefficiente di ragguglio di cui all’art. 135 Cp.

Dopo aver stabilito che un giorno di lavoro è pari a due ore di servizio, la durata massima della sanzione sostitutiva è stata fissata in sei mesi.

Si è, inoltre, previsto che lo svolgimento dei lavori non debba pregiudicare le esigenze di lavoro, studio, famiglia e salute del contravventore; al contempo, la sanzione sostitutiva non potrà superare le sei ore settimanali, fascia temporale aumentabile con provvedimento del p.m. previa richiesta dell’interessato, fermo il limite massimo delle otto ore giornaliere (art. 12-*quinquies* co. 3).

Le modalità di esecuzione della sanzione sostitutiva sono rimesse alla determinazione di un decreto del Ministro della Giustizia, da emanarsi d’intesa con la conferenza unificata Stato-città e le autonomie locali di cui all’art. 8 d.lgs. 281/1997. L’art. 96 co. 2 d.lgs. 150 ha previsto che, nelle more dell’adozione del predetto decreto, dovranno essere applicati, in quanto compatibili, i d.m. del 26.3.2001 (norme per le modalità di svolgimento dei lavori di pubblica utilità nel sistema penale del giudice di

pace) e dell’8.6.2015 (regolamento per lo svolgimento dei lavori di pubblica utilità nell’ambito della sospensione del procedimento penale con messa alla prova).

Il controllo sull’osservanza degli obblighi connessi allo svolgimento dei lavori è affidato all’ “ufficio di pubblica sicurezza” o, in mancanza, all’Arma dei Carabinieri territorialmente competente (art. 12-*quinquies* co. 4): la scelta è probabilmente correlata all’intento di non sovraccaricare i (già oberati) uffici di esecuzione penale esterna. La disposizione richiederà, comunque, l’adeguamento organizzativo delle competenti forze dell’ordine, a cui è rimesso l’onere di comunicazione con gli enti del terzo settore, ai fini delle relazioni finali circa lo svolgimento del programma concordato di lavori.

Alle predette autorità è anche rimesso l’obbligo di comunicare, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine stabilito nel decreto del p.m., l’avvenuto svolgimento (o meno) delle attività, ai fini delle determinazioni inerenti all’esercizio dell’azione penale: il positivo svolgimento dei lavori consente, infatti, di estinguere il reato; il mancato svolgimento determina, invece, la prosecuzione del procedimento penale.

Si prevede, inoltre, che, in ogni caso, il contravventore possa interrompere lo svolgimento dei lavori di pubblica utilità, senza pregiudizi per l’effetto estintivo. Attraverso il pagamento di una somma pecuniaria pari a un sesto del massimo della contravvenzione commessa, dedotta la quantificazione pecuniaria relativa al periodo di attività effettivamente svolto, l’art. 12-*quinquies* co. 6 salvaguarda, infatti, l’operatività della causa estintiva. L’attestazione del pagamento dell’importo “residuo” dovrà essere trasmessa, a cura del contravventore, sia all’organo accertatore, sia all’autorità di pubblica sicurezza, affinché sia data immediata notizia al pubblico ministero.

Si tratta di un’inedita modalità di composizione dell’opzione trattamentale, rimessa totalmente alla discrezionalità del contravventore e senza intervento dell’autorità giudiziaria, che assume soltanto un ruolo di “ratifica” *ex post* (mediante richiesta di archiviazione) della procedura composita intrapresa.

8. L’art. 12-*septies* prevede la sospensione del procedimento penale nel periodo di tempo necessario alla conclusione della procedura estintiva del reato.

La funzione primaria della causa sospensiva è, ad ogni evidenza, evitare il decorso della prescrizione del reato (anch’essa sospesa *ex art.* 159 Cp), nel periodo di tempo necessario ad ultimare la procedura.

Al contempo, la sospensione assolve ad un importante ruolo di coordinamento sistematico, facendo sì che la vicenda processuale diventi «parte integrante della fattispecie: quale surrogato della volontarietà (dell’elemento soggettivo della fattispecie premiale) pende la “riaccensione” come spada di Damocle sul

contravventore non solerte; allo stesso tempo, pegno dell’oggettiva realizzazione della fattispecie violata è la (sola) sospensione dell’azione penale»⁶⁵.

Il *dies a quo* della causa sospensiva coincide con il momento d’iscrizione della notizia di reato ex art. 335 Cpp; il *dies ad quem* è rappresentato, invece, dalla comunicazione di adempimento (o inadempimento) effettuata dall’organo accertatore al pubblico ministero. Nel caso in cui il contravventore sia stato ammesso al beneficio della sanzione sostitutiva dei lavori di pubblica utilità, il termine finale coincide, invece, con la comunicazione di avvenuto svolgimento (o meno) dell’attività (art. 12-*septies* co. 6), oppure con l’informativa della loro interruzione e del conseguente pagamento della corrispondente somma residua a titolo di “sanzione” (art. 12-*septies* co. 7).

Il termine finale della sospensione varia nel caso in cui sia stato il p.m. a trasmettere gli atti alla p.g., ex art. 12-*sexies*, per l’attivazione della procedura estintiva: il *dies ad quem* coincide, in particolare, ex art. 12-*septies* co. 2, con il momento in cui l’organo accertatore o la p.g. abbiano comunicato di non dover impartire alcuna prescrizione (o, comunque, con la scadenza dei sessanta giorni concessi a tal fine); laddove, invece, nel suddetto termine, si sia informato il p.m. di aver impartito una prescrizione, il regime temporale della sospensione torna a seguire le regole “ordinarie” di cui all’art. 12-*septies* co. 1.

Al fine di assicurare la possibile acquisizione di mezzi di prova, nella prospettiva di completezza delle indagini, si è, peraltro, stabilito che la sospensione del procedimento non precluda l’espletamento dell’incidente probatorio, il compimento degli atti urgenti (ad es., un accertamento tecnico ex art. 360 Cpp) e il sequestro preventivo ai sensi dell’art. 321 Cpp (art. 12-*septies* co. 3).

La stessa disposizione stabilisce che la sospensione del procedimento non preclude la richiesta di archiviazione: la circostanza, evidenziata in dottrina, che la pendenza della procedura estintiva consenta comunque il pronunciamento del g.i.p. sulla richiesta del p.m., è oggi confermata dall’art. 12-*septies* co. 4, il quale, nei casi di cui all’art. 12-*quinquies*, subordina la ripresa dello svolgimento dei lavori di pubblica utilità alla decisione del giudice per le indagini preliminari circa la richiesta di archiviazione.

Appare evidente che, nel caso in cui il g.i.p. accolga la richiesta del p.m., la prescrizione impartita debba risultare inefficace (e l’eventuale svolgimento dei lavori di pubblica utilità essere interrotto); viceversa, nelle ipotesi di ordinanza volta alla formulazione dell’imputazione, può ritenersi che il meccanismo estintivo debba essere ultimato, per orientare le scelte del p.m. circa l’esercizio dell’azione penale⁶⁶.

⁶⁵ Così, A. Di Martino, *La sequenza infranta. Profili di dissociazione tra reato e pena*, Milano 1998, 274.

⁶⁶ T. Padovani, *D.Lgs., cit.*, 384.

9. Considerata la destinazione funzionale della causa estintiva alla richiesta di archiviazione, l’art. 96 co. 1 d.lgs. 150/2022 ha previsto che il nuovo istituto non si applichi ai procedimenti penali per i quali, alla data di entrata in vigore della riforma (30 dicembre 2022), sia già stata esercitata l’azione penale: una deroga al principio della *lex mitior* che è stata ritenuta ragionevole dal legislatore delegato⁶⁷, in armonia con il giudizio già espresso dalla Corte Costituzionale in riferimento ad istituti consimili⁶⁸.

La necessaria applicazione del meccanismo ai procedimenti penali iscritti antecedentemente al 30 dicembre 2022 imporrà ai pubblici ministeri e, soprattutto, agli organi amministrativi chiamati ad emanare la prescrizione, un immediato sforzo organizzativo la cui gestione non appare agevole.

In considerazione della frequenza applicativa delle contravvenzioni previste dalla l. 283/1962, la causa estintiva promette di determinare una consistente deflazione processuale. L’istituto implica, però, l’incremento dei compiti di Procure della Repubblica e autorità amministrative nelle fasi di “prescrizione” e “verifica”: il carico penale è, pertanto, stato spostato dalla fase processuale a quella delle indagini, dalle cui competenze gestionali ed organizzative dipenderanno i risultati in termini di efficienza giudiziaria.

Il maggior ostacolo alla concreta applicazione del meccanismo sembra, in effetti, costituito dal necessario accertamento del disvalore di pericolo o di danno suscettibile di elusione, che imporrà agli organi amministrativi, chiamati a gestire la prescrizione, delicati compiti (preventivi) di accertamento e (successivi) di verifica, dei quali non è scontata l’uniformità applicativa.

Su tale accertamento sembra fondarsi il possibile equilibrio tra istanze deflative ed esigenze di prevenzione e protezione: nel caso in cui vi siano conseguenze dannose o pericolose, soltanto l’imposizione di una condotta adeguatrice, che determini l’effettiva rimozione dell’offesa arrecata, sembra giustificare la riduzione dell’importo sanzionatorio funzionale all’estinzione del reato e l’effetto premiale della non punibilità.

Nella prassi, sarà importante evitare automatismi e gestioni “efficientiste” della disciplina, focalizzando l’attenzione, laddove necessario, sull’impulso alla regolarizzazione della situazione illecita.

⁶⁷ V. la *Relazione illustrativa*, cit., 374.

⁶⁸ *Corte cost.*, ord. 23.12.1999 n. 460, secondo la quale vi sono anche esigenze di non regressione del procedimento a giustificare la disapplicazione della procedura estintiva ai procedimenti per i quali sia già stata esercitata l’azione penale.