



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

# LA RIFORMA CARTABIA TRA NON PUNIBILITÀ E NUOVE RISPOSTE SANZIONATORIE

a cura di

Antonia Menghini

Elena Mattevi

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

E  
S

NTI

# DAL BOIA ALL'ESATTORE

## L'ESTINZIONE DELL'ILLECITO AGROALIMENTARE PER ADEMPIMENTO DI PRESCRIZIONI

*Francesco Diamanti*

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *Causa.* 3. *Effetti.* 4. *Problemi.* 4.1. *Ambito di applicazione.* 4.2. *Ripristino o risarcimento.* 4.3. *E i recidivi?* 5. *Ultimi disegni (AC 823 e AC 1004).* 6. *Staremo a vedere.*

### *1. Introduzione*

Dopo la contestazione di un illecito (penale o amministrativo) l'organo accertatore può impartire al trasgressore un'apposita prescrizione finalizzata all'eliminazione, in vario modo realizzabile, dell'irregolarità emersa e/o alla realizzazione di scopi deflattivi del procedimento, stabilendo altresì un termine per l'adempimento. Se ciò accade il trasgressore viene premiato (per es. estinzione dell'illecito, trasformazione della sanzione o pagamento della stessa in misura ridotta, ecc.). Se invece non accade, al trasgressore è normalmente precluso l'accesso alla premialità e il procedimento ordinario, qualsiasi esso sia, riprende regolarmente il suo corso. Beninteso: questa è solo l'essenza dell'istituto; su tale "base essenziale" il legislatore ne adatta (anche troppo, a volte) la struttura alla luce delle esigenze tipiche dei diversi settori di riferimento.

In ambito agroalimentare funziona così.

Nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, l'organo che accerta l'esistenza di una o più contravvenzioni, o la polizia giudiziaria stessa<sup>1</sup>, impartisce all'indagato un'apposita prescrizione<sup>2</sup>, fissando il

---

<sup>1</sup> Come si è già abituati a sapere dall'esperienza in materia di sicurezza sul lavoro e di ambiente (cfr. art. 22 d.lgs. n. 758/1994 e art. 318-*quinquies* d.lgs. n. 152/2006), è altresì possibile che sia il pubblico ministero, di propria iniziativa, ad accertare la con-

termine per adempiere (massimo sei mesi)<sup>3</sup>. Una copia della prescrizione è notificata al rappresentante legale dell'ente in cui opera l'indagato e la *notitia criminis* (insieme al verbale contenente le prescrizioni) è comunicata senza ritardo al pubblico ministero *ex art.* 347 c.p.p.; il quale, se lo ritiene, può esercitare il suo potere di controllo delle indagini e imporre all'accertatore, con decreto, una o più modifiche delle prescrizioni impartite.

Il pubblico ministero iscrive la *notitia criminis* nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. e sospende il procedimento penale a carico dell'indagato. La sospensione di cui si parla dura sino alla ricezione delle comunicazioni di adempimento, o meno, delle prescrizioni e del pagamento in sede amministrativa (artt. 12-*quater* commi 3 e 4, l. n. 283/1962) o della corretta, o meno, conclusione dei lavori di pubblica utilità (artt. 12-*quinquies* commi 6 e 7, l. n. 283/1962). La sospensione non preclude la richiesta di archiviazione<sup>4</sup>, né l'assunzione di prove con incidente probatorio o gli atti urgenti d'indagine, né il sequestro preventivo *ex art.*

---

travvenzione o a ricevere la *notitia criminis* da soggetti diversi dall'organo accertatore o dalla polizia giudiziaria. In casi simili, il nuovo art. 12-*sexies* l. n. 283/1962 prevede che il p.m. ne dia comunicazione a questi ultimi affinché provvedano agli adempimenti di cui agli artt. 12-*ter* e 12-*quater* l. n. 283/1962. In questi casi l'organo accertatore o la polizia giudiziaria informano il pubblico ministero della propria attività senza ritardo e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla data in cui hanno ricevuto comunicazione della notizia di reato dal pubblico ministero.

<sup>2</sup> Che è atto di polizia giudiziaria (privo di discrezionalità ed emanato da un organo che svolge funzioni *ex art.* 55 c.p.p.), non amministrativo nel suo genere. Sul punto, T. PADOVANI, *Commento a d.lgs. 19.12.1994, n. 758 - Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*, in *Legisl. pen.*, 1995, 375 ss., spec. 378; V. VALENTINI, *Il meccanismo "ripristinatorio" ex artt. 19 ss. d.lgs. n. 758/1994. Ingiunzione ed eliminazione della situazione di pericolo: le ipotesi premiali nel diritto penale del lavoro*, in N. MAZZACUVA, E. AMATI (a cura di), *Il diritto penale del lavoro*, Torino, 2007, 419 ss., spec. 430; ampiamente, poi G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, Napoli, 2008, 129 ss.

<sup>3</sup> Su richiesta dell'indagato, il termine può essere prorogato una sola volta per un periodo non superiore a sei mesi, ma occorrono «...specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore, che determinino un ritardo nella regolarizzazione».

<sup>4</sup> Se il pubblico ministero decide di chiedere l'archiviazione per ragioni che prescindono dalla causa estintiva del reato in parola, il lavoro di pubblica utilità è sospeso fino alla decisione del giudice per le indagini preliminari.

321 ss. c.p.p. Se l'indagato adempie alle prescrizioni impartite nel termine stabilito e provvede, sempre nei termini, al pagamento in sede amministrativa o conclude positivamente i lavori di pubblica utilità, il pubblico ministero chiede (e ottiene) l'archiviazione.

Se l'indagato non rispetta i termini previsti, ma adempie comunque in ritardo alla prestazione, il procedimento penale riprende il suo corso ma la pena è diminuita. Se l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione avviene in ritardo o con modalità diverse da quelle impartite dall'organo accertatore o dalla polizia giudiziaria ma prima dell'apertura del dibattimento o del decreto di condanna, l'indagato non potrà beneficiare del meccanismo estintivo, ma quell'adempimento anomalo sarà comunque valutabile dal giudice per la concessione dell'art. 162-*bis* c.p. La somma da versare, normalmente pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla contravvenzione commessa, sarà ridotta a un quarto. Entro trenta giorni dalla scadenza del termine fissato, l'organo che ha accertato la contravvenzione verifica se l'indagato ha adempiuto secondo le indicazioni fornitegli. In caso di esito positivo, l'indagato è ammesso a pagare in sede amministrativa (entro trenta giorni) una somma di denaro destinata al bilancio dello Stato, pari a un sesto del massimo dell'ammenda stabilita dalla contravvenzione trasgredita. Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine per il pagamento, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione e il pagamento della somma di denaro stabilita. In caso contrario, ovvero se la prescrizione non è stata adempiuta o la somma di denaro non è stata pagata, l'accertatore deve comunicarlo al pubblico ministero e al contravventore non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione stessa.

È una transazione anticipata con l'organo accertatore.

Un tentativo di risoluzione alternativa dei conflitti in cui il processo (penale o amministrativo) diviene, giustamente, riconosciuto come parte della minaccia dello Stato. Credere che questo istituto rilevi solo di per sé è ingenuo: anche perché, come noto, la sicurezza alimentare è un tema molto tecnico e, dunque, solitamente poco battuto dalle Procure della Repubblica italiane. Diversamente, il meccanismo di cui si dirà s'inserisce in un disegno politico ben più ampio e articolato, il cui sco-

po primario è contribuire all'erosione di un rigido e illusorio paradigma illecito/sanzione<sup>5</sup> o, nello specifico caso dello *ius terribile*, reato/pena<sup>6</sup>, favorendo, laddove possibile, l'opportunità all'autore dell'illecito di rimediare<sup>7</sup>.

L'esigenza di estinguere l'illecito a seguito dell'adempimento di prescrizioni è dettata anche – e forse *soprattutto* – dalla necessità di rimediare a una seria ipertrofia normativa di cui diremo ampiamente.

## 2. Causa

Per contestualizzare la riforma Cartabia, e per comprendere le esigenze pratiche che hanno mosso il legislatore nella previsione dell'istituto in analisi, occorre precisare l'ovvio, ovvero che lo *ius terribile* ha sempre esercitato un'eccessiva pressione sulla società italiana *post-unitaria*<sup>8</sup>. Come se tra gli ingredienti fondamentali della nostra nazione

---

<sup>5</sup> Sul tema, per tutti, cfr. A. DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998.

<sup>6</sup> Del resto, indipendentemente dal settore analizzato e dalla tipologia di illecito preso in considerazione, non ha alcun senso pretendere che la sanzione (penale, amministrativo-pecuniaria, ecc.) debba sempre essere inflitta a seguito della violazione di un precetto. La risposta sanzionatoria deve senz'altro affiancare quest'ultimo – non c'è precetto senza sanzione –, ma bisogna prediligere, laddove possibile, sentieri diversi, più efficienti, edificanti e personalizzati. Sostanzialmente conforme l'impostazione di M. DONINI, *Le tecniche di degradazione fra sussidiarietà e non punibilità*, in *Ind. pen.*, 2003, 380 ss. Il meccanismo estintivo premiale che si analizzerà nel prosieguo è solo uno dei tanti anticorpi, perché, in estrema sintesi c'è anche l'idea della riparazione, della degradazione dell'illecito penale irrilevante o bagatellare, oltre alla promozione di fattispecie (sostanziali e processuali) di natura premiale. Segue questa sintesi anche G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive*, cit., 18 ss.

<sup>7</sup> Così, per quanto concerne l'applicazione del meccanismo agli illeciti contravvenzionali, v. M. DONINI, *Non punibilità e idea negoziale*, in ID., *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, Padova, 2003, 347 ss.

<sup>8</sup> Com'è stato notato, «nella storia italiana la criminalità e le politiche criminali hanno avuto un peso del tutto anomalo, per la qualità più che per il numero dei delitti, per i confini troppo spesso sottili, tra politica e criminalità; per il troppo frequente ricorso al diritto penale o alle misure di polizia come strumenti di governo dei fenomeni economici e sociali [...] il modo di formazione dello Stato italiano fu prevalentemente

ci fosse anch'esso; come se si trattasse di un elemento di coesione, un tragico collante sociopolitico che ha finito, cavalcando l'onda di mille allarmi<sup>9</sup>, per trasformarsi in uno *ius* infiltratosi in ogni pertugio dell'at-

---

coattivo» [cfr. L. VIOLANTE, *Delinquere, perdonare, punire*, in *Storia d'Italia*, Annali 12, XIX e XXXIV]. Ora, a dire il vero la proliferazione di disposizioni penali non è un fenomeno unicamente *made in Italy*: basta rileggere quello che Reinhard Frank scriveva nel suo *Die Überspannung der staatlichen Gewalt*, in cui, già nel lontano 1898, definiva come "infinita" l'area delle condotte punibili. Lo ricorda bene M. DONINI, *Perché il codice penale. Le riforme del codice oltre i progetti di pura consolidazione*, in A.M. STILE, V. MONGILLO (a cura di), *Politica criminale e riprogettazione del codice penale*, Napoli, 2021, 169 ss., spec. 171. A ogni modo, l'eccessiva pressione di cui si discute non è un fenomeno tipico della sola Italia della seconda metà del 1800. Secondo alcuni storici del diritto, pare che in Europa sia possibile rinvenire il primo vero repentino aumento delle proibizioni penali tra il XVI e il XVII secolo: è questo il periodo in cui «...si manifestano esigenze inattese che portano a dirigere la repressione sul dissenso religioso e sulla devianza morale e a perseguire in modo organizzato soggetti e comportamenti *borderline*, messi in uno schema di incriminazione del tutto *sui generis* [...] mi riferisco alla persecuzione della stregoneria, *crimen maleficii, sortilegii vel magiae*, condotta – in sorprendente penuria di dubbi – con un affinamento estenuato del ragionamento probatorio (per arrivare alla prova certa di fatti inesistenti) e con un inopinato abuso della tortura e della confessione». È in questo periodo, poi, che emergono con forza «...le esigenze di ordine pubblico. Lo spostamento del focus dal danno alla disobbedienza, che contamina la risposta penale col tipo dell'infrazione politica, spiana la strada alla logica della *prevenzione*, col suo corteo di sospetti e pregiudizi, La 'piccola legislazione' (editti, bandi, ordini, notificazioni, regolamenti) diviene pletorica, invasiva, disciplinante», cit. M. FIORAVANTI, *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Bari, 2002, 181.

<sup>9</sup> L'Italia, come Paese, è nata e cresciuta in emergenza. E i vari allarmi (quello meridionale, quello fascista, terrorista interno di matrice politica, mafioso, di matrice religiosa, economico e così oltre, fino alla corruzione, ai pirati della strada, ai migranti, al coronavirus, ecc.) sono sempre riusciti a legittimare agli occhi dell'opinione pubblica e del legislatore (quasi) ogni mezzo di controllo/prevenzione sui beni giuridici più diversi. Dalla proprietà (tra i fondamentali, cfr. G. BOLIS, *La polizia e le classi pericolose per la società*, Bologna, 1871; V. LOLLINI, *L'ammonizione e il domicilio coatto*, Bologna, 1882); al contenimento dei più poveri (cfr. U. ALLEGRETTI, *Dissenso, opposizione politica, disordine sociale: le risposte dello Stato liberale*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 12. La criminalità*, Torino, 1997, 729 ss.); dei dissidenti politici (cfr. M. SBRICCOLI, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2, 1973, 607 ss.) e così oltre.

tività umana<sup>10</sup> e in una vera e propria etica pubblica largamente condivisa<sup>11</sup>.

Si pensi al Novecento.

Secolo, questo, in cui si è verificato il passaggio, peraltro piuttosto evidente, da una cultura liberale borghese poco incline a indebite intromissioni a uno Stato eccessivamente interessato alla vita e alla sicurezza di tutti.

Più Stato (sociale), più leggi.

Non solo *nei* codici generali, ma anche al di fuori di essi<sup>12</sup>.

Non più un'impostazione individualistico-liberale, con ciò intendendo quella nella quale sono i cittadini a concedere allo Stato il potere di punirli entro alcuni e ben determinati limiti; ma un'impostazione sociale, collettiva, statale, nella quale il diritto di punire sarebbe divenuto

<sup>10</sup> M. SBRICCOLI, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1960-1990)*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 14, Legge, Diritto, Giustizia*, Torino, 1998, 485 ss. spec. 494.

<sup>11</sup> M. DONINI, *Il diritto penale come etica pubblica: considerazioni sul politico come "tipo d'autore"*, Modena, 2014.

<sup>12</sup> Oltre al codice, le leggi speciali. Se è vero che le leggi penali "speciali", almeno fino alla fine della Seconda guerra mondiale, non sono riuscite a oscurare la centralità dei codici generali dell'Italia unita – quelle *leges*, sparse qua e là, rimanevano ancora davvero "complementari" –, in molti Paesi del vecchio continente lo *ius poenale* iniziò una lenta ma inesorabile espansione. La situazione tedesca è assai interessante: il codice penale del 1870 subì pochissime modifiche fino al 1914, circa diciotto in tutto; tuttavia, la crescente produzione penalistica non si è mai arrestata in quanto, proprio in quegli anni, le leggi speciali iniziavano a diffondersi molto seriamente: «il cosiddetto diritto penale complementare» cominciò la sua marcia trionfale, tutt'ora inarrestata. Se per la maggior parte del diciannovesimo secolo esso meritava tale appellativo (all'epoca certamente non ancora usuale), in seguito il rapporto quantitativo delle norme penali passò a suo favore: «[...] dal 1871 al 1914 norme di diritto penale complementare furono profuse, in questi campi: diritto d'autore, diritto dei brevetti e dei modelli di utilità, tutela dei marchi e diritto della concorrenza, patrimonio, reati pericolosi per la collettività, in materia di difesa ed emigrazione, stampa, associazionismo, sicurezza, moralità e famiglia, in ambito economico, sociale, ferroviario e navale, delle comunicazioni, delle finanze, in materia militare e coloniale», cfr. T. VORMBAUM, *Storia moderna del diritto penale tedesco. Una introduzione*, II ed., Padova, 2013, 193 ss.; si v. anche R. FRANK, *Die Überspannung der staatlichen Gewalt*, in *ZStW*, 1898, Bd. XVIII, 733 ss.

to un diritto alla conservazione e alla difesa di uno Stato analoga *al* (ma diversa *dal*) diritto del cittadino di difendersi dall'aggressione altrui<sup>13</sup>.

Non fu solo *difesa sociale* intesa alla maniera dei positivisti.

Fu anche – e forse soprattutto – *difesa dello Stato* come apparato complessivo, una difesa di tutti contro tutti e contro tutto, finalizzata alla soppressione di un fenomeno, quello della criminalità, la cui mera esistenza finiva per minare la stabilità e il potere del controllo pubblicistico (e autoritario) sulla vita dei cittadini<sup>14</sup>.

Quello Stato, qui il punto, continuò ad abusare del diritto penale per i più disparati scopi general-preventivi. Inventò il penale accessorio e quello ostativo, per poi accrescere a dismisura l'illecito contravvenzionale:

è così che le tante leggi organizzative vengono guarnite con obblighi o divieti corredati da pena, che dovrebbero fare da ostacolo alla loro inosservanza [...] non c'è più settore dell'amministrazione pubblica che rinunci al suo ritaglio di minaccia penale, per aumentare il suo potere di presa sulla frazione di cittadini che hanno a che fare con essa, o semplicemente per non essere da meno rispetto a tutti gli altri<sup>15</sup>.

Finita la guerra cambiò ben poco.

Anche l'Italia della seconda parte del Novecento conobbe decenni molto delicati, in quanto le emergenze sociali che presero vita non diedero mai tregua al Paese. È una storia ben nota: dal terrorismo interno al rafforzamento della criminalità organizzata di stampo mafioso, fino a un'atipica diffusione della corruzione politica emersa presso l'opinione pubblica come “problema” negli anni Novanta e oltre fino al terrorismo di matrice islamica, ai migranti, ecc.

Il risultato?

---

<sup>13</sup> M.A. CATTANEO, *Il codice Rocco e l'eredità illuministico-liberale*, in *La questione criminale*, 1981, 100.

<sup>14</sup> Per un quadro più che preciso (e non interpolato da nessun commentatore) si v. AL. ROCCO, *Relazione del Guardasigilli*, in *Codice penale illustrato coi lavori preparatori*, 1930, Roma, XLII-XLIV; M. PAVARINI, *Sistema di informatizzazione del diritto penale complementare. Prime elaborazioni e riflessioni*, in M. DONINI (a cura di), *La riforma della legislazione penale complementare*, cit., 25 ss., spec. 32 ss.

<sup>15</sup> M. SBRICCOLI, *Giustizia penale*, cit., 41.



L'accumulo di oltre duecentomila atti di legge numerati sin dal lontano 1861, dei quali quasi centodiecimila sono ancora oggi in vigore<sup>16</sup>. Tra questi ultimi, naturalmente, s'annida poi una rete fitta e comunicante d'illeciti amministrativi, delittuosi e contravvenzionali: basterà qui ricordare che una ricerca coordinata dal gruppo penalistico dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia ha contato, alla fine del Novecento, ben 5431 norme-precetto *extracodicem*, di cui il 16,1% delittuose e l'83,9% contravvenzionali<sup>17</sup>.

Nessuno, in Italia, sa quanti reati esistano.

### 3. Effetti

La situazione appena descritta – che rivela un'ipertrofia normativa sconcertante – è alla base dell'idea di estinguere gli illeciti penali (o amministrativi) a seguito dell'adempimento di specifiche prescrizioni.

Ne costituisce la causa.

Non sarà forse l'unica, ma è senz'altro la principale.

Nel ricco mondo del *food*<sup>18</sup>, per rimanere aderenti al settore oggetto del presente contributo, la stratificazione normativo-sanzionatoria, aiutata anche dall'imponente depenalizzazione del 1999, ha già da tempo

---

<sup>16</sup> È un *unicum*: gli esiti di questa ricerca sono stati pubblicati anche su <https://www.ilsole24ore.com/art/nell-italia-110mila-leggi-ancora-validi-33mila-regi-decreti-AEEWNJj>.

<sup>17</sup> M. PAVARINI, *Sistema di informatizzazione del diritto penale complementare. Prime elaborazioni e riflessioni*, in M. DONINI (a cura di), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare. Atti del convegno Modena 14-15 dicembre 2001*, Milano, 2003, 25 ss., spec. 31 ss. Il fenomeno, tutt'altro che solo italiano, è continuamente e aspramente criticato dalla quasi totalità della letteratura penalistica europeo-continentale. Per tutti – e senza alcuna pretesa di completezza – v. J. M. SILVA SÁNCHEZ, *Las expansión del derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Madrid, 1999, trad. it. a cura di V. Militello; ID., *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, Milano, 2004, 9 ss.

<sup>18</sup> Con un valore di oltre 522 miliardi, nel 2021 ha avuto una crescita di fatturato del 16,5%. Cfr. Report Attività 2021 (I.C.Q.R.F.), 6, reperibile su <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/394>.

favorito lo sviluppo di meccanismi premiali e deflattivi simili, come la *diffida*, nei confronti dell'illecito amministrativo<sup>19</sup>.

Questo, nel corso del tempo, è stato forse il primo effetto.

La *diffida*, che consiste in una scelta legislativa consapevole verso la dissoluzione del paradigma classico accertamento/contestazione-sanzione, peraltro, non si trova solo nell'illecito amministrativo agroalimentare – si pensi all'edilizia<sup>20</sup>, ai rifiuti pericolosi<sup>21</sup>, ecc. –, ma in esso è “nato”, anche se in alcuni settori speciali-specifici: dal diritto viti-

---

<sup>19</sup> La “*diffida*” deflattiva e premiale già nota nell'illecito amministrativo (non solo) agroalimentare. All'inizio è nata anch'essa nel settore della sicurezza sul lavoro: non v'è dubbio, infatti, che le disposizioni giuslavoristiche abbiano conosciuto, oltre alla “disposizione” (ex art. 10 d.P.R. n. 520/1955), la “*diffida*” disciplinata dall'art. 9 d.P.R. n. 520 del 1955, peraltro in origine ritenuta operativa anche nei confronti degli illeciti penali. Due istituti, questi, che ex art. 25 d.lgs. n. 758/1994 non si applicano più alle contravvenzioni. Con gli artt. 13 ss. del d.lgs. n. 124/2004 è stato poi chiarito che gli organi accertatori hanno due possibilità: a) davanti agli inadempimenti sanabili e sanzionati in via amministrativa opera la *diffida*; b) davanti agli inadempimenti sanzionati da illeciti contravvenzionali deve invece operare il meccanismo estintivo *ad hoc*. Sul tema, ampiamente, G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive*, cit., 106 ss., con ampi riferimenti bibliografici ai quali si rinvia.

<sup>20</sup> Il riferimento è all'art. 24 comma 3 d.lgs. 29.10.1999, n. 490, recante “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 08.10.1997, n. 352”, il quale specifica che «Ove la soprintendenza proceda ad accertamenti di natura tecnica, dandone preventiva comunicazione al richiedente, il termine è sospeso fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti d'ufficio e comunque non oltre trenta giorni. Decorso tale termine, previa *diffida* a provvedere nei successivi trenta giorni, le richieste di approvazione si intendono accolte». Lo ricorda D. PISANELLO, *Cosa resta del giorno. L'adeguamento italiano al regolamento UE 2017/625, dopo la legge di conversione n. 71/2021*, in *Alimenta*, 2, 2021, 86.

<sup>21</sup> Il riferimento è all'art. 13 comma 2 d.lgs. 05.02.1997, n. 22, recante “Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”, in cui è previsto che «[...] entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove e adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente *diffida* il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro un congruo termine, e in caso di protrazione dell'inerzia può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini». Lo ricorda, anche in questo caso, D. PISANELLO, *Cosa resta del giorno*, cit., 86.

vinicolo<sup>22</sup> alle disposizioni in materia di olio di oliva<sup>23</sup>, d'identificazione di alcuni animali (come suini, bovini, equidi, ecc.) e scambi di pollame<sup>24</sup>, di carni di pollame<sup>25</sup>, di Materiali a Contatto con gli Alimenti (MOCA)<sup>26</sup> e così oltre. Successivamente, nel 2014<sup>27</sup>, si è generalizzato estendendosi all'ambito della «sicurezza agroalimentare», da ultimo, con la l. n. 71/2021<sup>28</sup>.

Il meccanismo, di per sé, è abbastanza semplice.

L'organo che accerta l'illecito amministrativo intima al trasgressore il ripristino della conformità e in caso di corretta ottemperanza estingue il procedimento sanzionatorio. Più nello specifico e al netto delle specificità delle discipline previamente esistenti non sempre tacitamente abrogate dalla l. n. 91/2014, davanti alla prima violazione sanabile di almeno una disposizione concernente i requisiti di igiene alimentare o le disposizioni in materia di sicurezza alimentare (dalla tracciabilità degli alimenti alle indicazioni nutrizionali e oltre) per cui è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria, se i prodotti non sono stati già im-

<sup>22</sup> Art. 43 l. 20.02.2006, n. 82.

<sup>23</sup> Art. 7 d.lgs. 30.09.2005, n. 225.

<sup>24</sup> Art. 4 d.lgs. n. 58/2004, art. 9 d.lgs. n. 200/2010, art. 6 d.lgs. n. 29/2011, art. 26 d.lgs. n. 199/2014 e così oltre.

<sup>25</sup> Art. 8 d.lgs. n. 202/2014.

<sup>26</sup> Cfr. il d.lgs. 10.02.2017, n. 29.

<sup>27</sup> Il riferimento è all'art. 1 commi 3 e 4 del d.l. 24.06.2014, n. 91, convertito in legge dall'art. 1 comma 1 l. 11.08.2014, n. 116 (entrata in vigore il 21 agosto 2014).

<sup>28</sup> La l. n. 71/2021 ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 22.03.2021 n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare e ha allineato la disciplina della "diffida" in questo settore all'art. 138 del Reg. (UE) 2017/625 sui controlli pubblici ufficiali. Sul tema, cfr. D. PISANELLO, *Cosa resta del giorno*, cit., 65 ss., spec. sul coordinamento con le disposizioni speciali-specifiche previgenti 100 ss.; ID., *Controlli ufficiali sugli alimenti dopo la legge n. 71/2021: profili penale e diffida degli illeciti amministrativi*, in *Lex alimentaria*, 30 settembre 2021, 1 ss. Di recente è il Ministero della Salute ha emanato una circolare contenente alcune indicazioni sull'applicazione dell'istituto della diffida nel caso di violazioni sanzionabili accertate per la prima volta durante l'effettuazione dei controlli ufficiali di cui al regolamento (UE) 2017/6251 nei settori di cui al comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 27/20212. Il fine della citata circolare è quello di consentire un'applicazione uniforme da parte delle autorità competenti. La circolare si trova on-line: <https://acrobat.adobe.com/link/review?uri=urn%3Aaaid%3Ascds%3AUS%3Afe25bf21-8fab-3cd5-9adf-58c617a04d49>.

messi sul mercato anche solo in parte e se il trasgressore non intende rifiutare la diffida e procedere col pagamento oblatorio in misura ridotta della sanzione, l'organo accertatore (per es. l'I.C.Q.R.F., l'ASL territorialmente competente) deve diffidare l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e a elidere le eventuali conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo commesso. Pena: la contestazione *ex art.* 14 l. 24 novembre 1981, n. 689.

Passiamo oltre.

Il secondo effetto della diffusa e insostenibile ipertrofia normativa tipica dell'ordinamento italiano è l'estensione dell'istituto dell'estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni anche al mondo dell'illecito penale. Anche in questo ramo dell'ordinamento, beninteso, l'istituto non è tipico del diritto penale "nucleare", ma si origina all'interno della sistematica di settore; dentro quella che un tempo veniva indicata come legislazione "complementare". Nasce nella sicurezza del lavoro, per la precisione<sup>29</sup> (anche per gli illeciti amministrativi)<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Fu introdotto per la prima volta in Italia *ex art.* 19 ss. d.lgs. 19.12.1994, n. 758. Ampi riferimenti storico-normativi e dottrinali nel nostro *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*, Milano, 2023, 143 ss.

<sup>30</sup> È bene puntualizzare come l'art. 143 del d.lgs. n. 106/2009 abbia introdotto l'art. 301-*bis* al d.lgs. n. 81/2008, all'interno del quale è stata prevista una procedura per l'estinzione degli illeciti amministrativi a seguito di condotte riparatorie. La disposizione è la seguente: «In tutti i casi di inosservanza degli obblighi puniti con sanzione pecuniaria amministrativa il trasgressore, al fine di estinguere l'illecito amministrativo, è ammesso al pagamento di una somma pari alla misura minima prevista dalla legge qualora provveda a regolarizzare la propria posizione non oltre il termine assegnato dall'organo di vigilanza mediante verbale di primo accesso ispettivo». Questo particolare meccanismo non è stato esportato dalla riforma Cartabia nel mondo dell'illecito amministrativo agroalimentare; questa "mancanza", però, si spiega con l'esistenza dell'istituto della diffida di cui si è già parlato. È un meccanismo premiale piuttosto criptico, perché la procedura illustrata dall'art. 301-*bis* non dice molto, a parte che il trasgressore, se provvede a regolarizzare la propria posizione entro un termine assegnato, può pagare una somma di denaro pari alla misura minima prevista dalla legge. Secondo alcuni la ragione del carattere criptico della disposizione sta nel fatto (vero) che la maggior parte degli illeciti amministrativi in materia di sicurezza sul lavoro concernono

Poi, però, si diffonde molto rapidamente<sup>31</sup>: dal penale dell'ambiente<sup>32</sup>, fino alla *privacy*<sup>33</sup> e, con la "riforma Cartabia"<sup>34</sup>, al diritto penale della sicurezza agroalimentare<sup>35</sup>.

---

omissioni formali davanti alle quali l'accertatore non può far altro che chiederne l'adempimento, così anche R. BLAIOTTA, *Diritto penale e sicurezza sul lavoro*, Torino, 2020, 128. Tuttavia, a nostro parere, non bisogna dimenticare: a) che la disciplina del T.U. è intervenuta in un quadro normativo preciso, composto dalla l. n. 689 del 1981, dall'art. 9 del d.P.R. n. 520 del 1955 (la c.d. "diffida") e il d.lgs. n. 758 del 1994; b) che l'art. 301-bis è norma speciale rispetto alla l. n. 689 del 1981.

<sup>31</sup> Per una ricostruzione si consenta il rinvio al nostro *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., 143 ss.

<sup>32</sup> Sull'estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni nel diritto penale dell'ambiente, tra gli altri e senza alcuna pretesa di completezza, v. G. AMARELLI, *Il "decreto pnrr2" e le modifiche (minime) della procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali*, in *Sistema penale*, 21 luglio 2022, 1 ss.; ID., *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di operatività, gli auspicati correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia*, in *Lexambiente*, 4, 2022, 1 ss.; M. TELESKA, *La tutela penale dell'ambiente: i profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, 2021, 199 ss.; A. DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale: la bonifica e il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020, 71 ss.; A.L. VERGINE, *In tema di estinzione delle contravvenzioni ambientali (Nota a sent. Cass. pen. sez. III 24.2.2020 n. 7220)*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1/2, 2020, 392 ss.; G. AMENDOLA, *Legge ecoreati. La cassazione riscrive le condizioni per la estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2020, 2 ss.; E. NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale ambientale*, Bologna, 2021, 252 ss.; C. RUGA RIVA, *Tutela penale dell'ambiente. Parte generale*, in M. PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, in M. PELISSERO, F. PALAZZO, C.E. PALIERO (a cura di), *Trattato teorico pratico di diritto penale*, Torino, 2019, 42 ss.; A. MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche. Alcune annotazioni in merito alla speciale procedura estintiva prevista per le contravvenzioni del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in *Dir. pen. cont.*, 1, 2018, 293 ss.; P. FIMIANI, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (Titolo VI-bis d.lgs. 152/2006)*, in C. RUGA RIVA (a cura di), *La legge sugli ecoreati due anni dopo: un dialogo tra dottrina e giurisprudenza. Atti del Convegno tenutosi presso l'Università di Milano-Bicocca il 26 maggio 2017*, Torino, 2018, 119 ss.; ID., *Gli aspetti problematici nel sistema di estinzione dei reati ambientali previsto dal Titolo VI bis del T.U.A.*, in *Lexambiente - Riv. trim.*, 4, 2019, 22 ss.; M.C. AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in *Dir. pen. cont.*, 5 novembre 2015, 1 ss.

<sup>33</sup> Il riferimento è all'art. 169 comma 2 d.lgs. 30.06.2003, n. 196, recante "Codice in materia di protezione dei dati personali", il quale consente al contravventore di evitare

#### 4. Problemi

Al meccanismo estintivo-premiale in parola – nuovo ma, allo stesso tempo, già conosciuto nel campo della *food safety*<sup>36</sup> – è stata data dal

---

le sanzioni previste dal primo comma (arresto fino a due anni o ammenda da 10.000 a 50.000 euro) per l'omissione delle misure minime previste dall'art. 33 di quel codice.

<sup>34</sup> Per una sintesi sui passaggi della riforma, si rimanda al nostro *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., 143 ss.

<sup>35</sup> Su questo tema cfr. F. VERGINE, G. MICHELI, *La estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, in G. SPANGHER (a cura di), *La riforma Cartabia. Codice penale - Codice di procedura penale - Giustizia riparativa*, Pisa, 2022, 484 ss.; S. MASINI, A. NATALINI, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato): storia (infelice) delle (redivive) contravvenzioni alimentari (o di quel che resta...)*, in *Diritto Agroalimentare*, 3, 2022, 579 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 *LP*, 6 febbraio 2023, 1 ss.; V. PACILEO, *Una modesta risposta sulla procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari*, in *Diritto Agroalimentare*, 1, 2023, 137 ss.; A. MARTUFI, *La definizione anticipata*, cit., in corso di pubblicazione. Da ultimo, ci sia consentito, ancora una volta, il rinvio anche al nostro *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., 143 ss.

<sup>36</sup> Era infatti stato previsto dai più importanti (ma poco fortunati) progetti di riforma sul tema. La Commissione Caselli, per esempio, aveva deciso per l'introduzione dell'art. 12-ter nella l. n. 283/1962, col quale veniva disciplinata proprio quell'ipotesi estintivo-premiale. In estrema sintesi, era riservata alle contravvenzioni tipiche del commerciante al dettaglio, quindi in quel disegno alle contravvenzioni (quasi sempre) punite con la sola ammenda o con la pena alternativa dell'arresto e dell'ammenda. L'importazione, l'esportazione, la preparazione, la produzione, la distribuzione o la vendita di alimenti nocivi o inadatti al consumo umano, realizzate colposamente dal commerciante all'ingrosso, che in quel progetto prevedevano spesso la sola pena dell'arresto, sono tutte condotte che avrebbero potuto beneficiare di un altro meccanismo di sostituzione della pena dell'arresto con quella dell'ammenda, sul modello dell'art. 302 del d.lgs. n. 81/2008. Sulle riforme in materia penale agroalimentare, v. M. DONINI, *Reati di pericolo e salute pubblica. Gli illeciti di prevenzione alimentare al crocevia della riforma penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2013, 45 ss.; su quello e su altri progetti di riforma v. C. CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Dir. pen. cont.*, 2 novembre 2015, 1 ss.; ID., *La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, 47 ss.; M. DONINI, *Il progetto 2015 della commissione Casel-*

legislatore una struttura che a diversi pregi affianca qualche vistoso difetto da risolvere, laddove possibile, in via ermeneutica o legislativa<sup>37</sup>.

#### 4.1. *Ambito di applicazione*

Iniziamo col dire che l'istituto è stato esteso al solo ambito della sicurezza agroalimentare; questa, di per sé, è una buona scelta, anche se un po' limitata data l'occasione che era stata messa nelle mani del legislatore delegato. Il quale, beninteso, avrebbe potuto razionalizzare, ancor prima di estendere, le (diversissime) procedure di tutti i meccanismi

---

*li. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2016, 207 ss.

Anche il progetto AC 2427, sebbene innestandolo in un progetto legislativo parzialmente diverso, ha ripreso sul punto quasi pedissequamente l'impostazione della Commissione Caselli. Nello specifico, il beneficio era subordinato: a) al rispetto puntuale delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza (nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale) o dalla polizia giudiziaria procedente, al fine di consentirgli di eliminare la contravvenzione accertata e di ripristinare una situazione in tutto e per tutto conforme alle pretese normative; b) al pagamento in via amministrativa di una somma da definire. Era stato previsto anche l'art. 12-*quater* l. n. 283/1962: esso, sul modello già sperimentato l'articolo 302 d.lgs. n. 81/2008 (così come sostituito dall'articolo 144 comma 1 d.lgs. n. 106/2009) avrebbe reso possibile la sostituzione, in materia penale agroalimentare, della pena del solo arresto. Questo secondo meccanismo sostitutivo avrebbe operato nei soli casi in cui la consumazione della contravvenzione fosse dipesa da rischi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro suscettibili di rimozione o neutralizzazione; in casi simili il giudice, su richiesta dell'imputato, avrebbe potuto sostituire la pena detentiva irrogata, nel limite (giustamente ampio) di due anni con il pagamento di una somma determinata secondo i criteri di ragguaglio di cui all'articolo 135 del codice penale, purché fossero state eliminate tutte le fonti di rischio da cui è dipesa la consumazione del reato. Avvenuta la sostituzione di cui si discute, sarebbe iniziato a decorrere un termine triennale scaduto il quale l'assenza di recidiva specifica avrebbe comportato l'estinzione del reato. Sul tema, cfr. A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, in A. GARGANI (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 322 ss.

<sup>37</sup> Si condivide senz'altro l'approccio costruttivo (e non solo critico) di V. PACILEO, *Una modesta risposta*, cit., 137 ss.

esistenti<sup>38</sup>. Buona, innanzitutto, perché in quest'ambito esistono diversi operatori e agenti di polizia giudiziaria altamente qualificati – si pensi agli organi normalmente deputati ai controlli igienico sanitari (per es. il N.A.S. dei Carabinieri, i servizi veterinari e quelli di igiene alimentare delle aziende sanitarie locali, ecc.) – che dovranno coordinarsi con tutti gli altri (per es. I.C.Q.R.F., forestale, polizia locale, ecc.) per riuscire a impartire correttamente le prescrizioni necessarie; comandi, questi, che se necessario potranno essere controllati e modificati anche dal pubblico ministero<sup>39</sup>.

Poi, al netto del più o meno significativo impatto sulla spinta dell'autore all'eliminazione del danno o del pericolo tramite condotte ripristinatorie/risarcitorie, l'istituto in analisi gli fornisce una via d'uscita amministrativa gestita (quasi) integralmente dall'organo accertatore. Sicché, l'istituto coinvolge ma non impegna troppo la magistratura: l'intervento del pubblico ministero sarà sicuramente ridotto al minimo<sup>40</sup>.

Allo stesso tempo, però, quella di estendere il meccanismo estintivo al solo mondo della sicurezza alimentare è una scelta debole per l'efficientamento del processo e del sistema penale: meglio sarebbe stato cogliere la palla al balzo ed estenderlo anche ad altri ambiti compatibili del codice penale e della codicistica di settore: si pensi, solo per proporre uno dei tanti esempi, alle contravvenzioni esistenti in materia edilizia e urbanistica (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380)<sup>41</sup>.

Passiamo oltre.

Nella *food safety* l'istituto dell'estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni si applica agli illeciti penali contenuti nella legge speciale c.d. "generale" in materia (la l. 30 aprile 1962, n. 283)<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Si pensi solo al fatto che le contravvenzioni ambientali non sono estinguibili con i lavori di pubblica utilità; via di uscita, questa, ammessa nella legislazione penale-agroalimentare. Sul punto, sottolineando (correttamente) anche profili di incostituzionalità della disciplina ambientale, cfr. G. AMARELLI, *La procedura estintiva*, cit., 23 ss.

<sup>39</sup> Qualche preoccupazione è espressa da V. PACILEO, *Una modesta risposta*, cit., 152.

<sup>40</sup> *Ivi*, 153 ss.

<sup>41</sup> F. VERGINE, G. MICHELI, *La estinzione delle contravvenzioni*, cit., 497 ss.; poi S. MASINI, A. NATALINI, *Dall'abrogazione*, cit., 579 ss.

<sup>42</sup> Sui profili penalistici di questa (vecchia) legge speciale, anche in questo caso senza alcuna pretesa di completezza, v. D. CASTRONUOVO, *Sicurezza alimentare*, in M. DONINI,



e a quelli contenuti nelle leggi speciali c.d. “specifiche”, a patto che: (a) siano puniti con la sola ammenda, con l’ammenda alternativa all’arresto o con la pena congiunta dell’arresto e dell’ammenda<sup>43</sup>; (b) non concorrano coi delitti agroalimentari.

Sul primo punto (a), se esistano (e quanti siano) questi illeciti nel settore della *food safety* è ancora da verificare. Le singole leggi speciali c.d. “specifiche” sono molte e non mancano casi di leggi contenenti anche illeciti contravvenzionali (per es. l’art. 15 del d.lgs. n. 169 del 2004 in materia di integratori alimentari).

Da notare, poi, che il legislatore delegato ha inserito tra le contravvenzioni agroalimentari suscettibili della procedura in parola anche quelle che concernono la “tracciabilità” – il testo cita le

---

D. CASTRONUOVO (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Padova, 2007, 21 ss.; L. BIN, F. DIAMANTI, *Analisi ragionata della casistica giurisprudenziale penale: in particolare artt. 439, 440, 442, 444, 446, 448 c.p. e art. 5 della l. 30.4.1962, n. 283*, in C. BOTTARI (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Santarcangelo di Romagna, 2015, 303 ss., spec. 205 ss., 315 ss.; S. RIZZIOLI, *Le principali norme sanzionatorie relative al settore alimentare*, in L. COSTATO et al. (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, VIII ed., Milano, 2017, 287 ss.; A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, in A. GARGANI (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, cit., 276 ss. Questo testo legislativo è stato ampiamente modificato, da ultimo, dal d.lgs. 02.02.2021, n. 27, recante “Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 in materia di controlli ufficiali sugli animali e le merci provenienti dagli altri Stati membri dell’Unione e delle connesse competenze degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari del Ministero della salute ai sensi dell’articolo 12, comma 3, lettere f) e i) della legge 04.10.2019, n. 117”, G.U. Serie Generale n. 56 del 11.03.2021, reperibile qui: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/11/21G00034/SG>. L’art. 18 di quel testo legislativo ha abrogato quasi tutta la vecchia legge del 1962, a eccezione degli artt. 7, 10 e 22. Il guaio è che l’art. 18 ha abrogato anche gli artt. 5, 6, 12 e 12-bis della l. n. 283/62: il legislatore, però, accortosi dell’errore, ha poi rimediato con il d.l. 22.03.2021, n. 42 (in G.U. n. 72 del 24.03.2021). Sul tema, tra gli altri, si rimanda al nostro *Il sortilegio di von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari della l. n. 283/1962*, in *Sist. pen.*, 17 marzo 2021, 1 ss.

<sup>43</sup> Questo, ammesso che esistano contravvenzioni alimentari puniti con la pena congiunta, sembra consentire l’estensione del meccanismo riparativo-premiale anche agli illeciti contravvenzionali non coperti dalla possibilità di obblazionare *ex art.* 162 o 162-bis c.p.

contravvenzioni previste dalla presente legge e da altre disposizioni aventi forza di legge, in materia di igiene, produzione, *tracciabilità* e vendita di alimenti e bevande, che hanno cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie<sup>44</sup>.

Qui s'intravede subito un grosso problema, perché le violazioni degli obblighi in materia di tracciabilità, fino a prova contraria, sono ancora protetti da mere sanzioni amministrative *ex art.* 2 del d.lgs. n. 190 del 2006. Forse la presenza di due progetti di riforma che non hanno mai visto la luce, nei quali il difetto di tracciabilità diveniva reato, unita alle molte operazioni analogiche *in malam partem* realizzate dalla giurisprudenza su questo tema<sup>45</sup>, hanno comprensibilmente indotto in errore il legislatore delegato.

Quanto al secondo limite, quello che abbiamo indicato col punto (b), in un'ottica di conservazione e di sviluppo dell'istituto in analisi, sarebbe forse opportuno estendere *in bonam partem* la sua operatività concreta e non interpretare la nuova legge in modo letterale. Il "concorso" di cui parla il legislatore, infatti, potrebbe non essere inteso come una contestualità occasionale tra delitti e contravvenzioni – il che, beninteso, non giustificerebbe affatto l'inapplicabilità del meccanismo premiale –, ma solo come una stretta correlazione fattuale che sussiste quando la condanna per il concorrente delitto dipende dalla prova della contravvenzione (il criterio è dettato per altri fini dall'art. 24, l. n. 689 del 1981)<sup>46</sup>.

#### 4.2. Ripristino o risarcimento

Il problema è presto detto.

Il nuovo art. 12-ter della l. n. 283 del 1962, consente l'operatività del meccanismo premiale di cui si discute in presenza di condotte che hanno cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte *ripristinatorie o risarcitorie*.

<sup>44</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>45</sup> Su questa tendenza si consenta il rinvio al nostro *Stargate*. «Latte non tracciato, latte mal conservato» [art. 5, comma, 1, lett. b), legge n. 283/62], in *Diritto agroalimentare*, 1, 2017, 125 ss.

<sup>46</sup> Così V. PACILEO, *Una modesta risposta*, cit., 151 ss.

Iniziamo col dire che la stragrande maggioranza delle contravvenzioni agroalimentari – quindi sia quelli presenti nella l. n. 283 del 1962, sia tutti gli altri sparpagliati in modo disordinato qua e là nell’ordinamento – sono illeciti di pericolo c.d. “presunto”; quindi, sono reati pensati per colpire carenze d’igiene e di salubrità di alimenti e bevande, note spie dei più disparati danni alla salute individuale e collettiva dei consumatori. In quelle disposizioni non è richiesta la verifica di un danno: è vero che, in fondo, i beni giuridici possono essere inventati come le storie<sup>47</sup>, ma con il c.d. “ordine alimentare” si sono raggiunti livelli davvero insostenibili, anche perché si tratta di un *escamotage* ermeneutico ideato dalla giurisprudenza per trasformare, contro il limite dell’art. 25, comma 2, Cost., i reati di pericolo in illeciti penali di danno ed estendere le incriminazioni oltre il dettato legislativo<sup>48</sup>.

Ebbene, a noi pare che esistano senz’altro alcune situazioni in cui l’istituto di cui si discute possa operare; anche perché, normalmente, le mancanze in materia d’igiene sono rilevate ai danni di operatori sistematicamente (e non solo occasionalmente) carenti su questo fronte: quindi non si tratta quasi mai di elidere il danno o il pericolo generato da uno o due prodotti trovati non conformi alla legge – e sequestrabili con poco sforzo – ma di aggiustare una vera e propria attitudine, sensibilizzando l’autore al rispetto della sicurezza alimentare. Si pensi proprio al caso di una serie di alimenti trovati in cattivo stato di conservazione, oppure ad altre modalità estrinseche di mantenimento che possono essere pretese dall’ente accertatore, o al caso di alimenti trovati privi della data di scadenza, o tenuti in un ambiente caratterizzato da particolare degrado ecc. Qui, tra le altre cose, sarebbe possibile prescrivere una ampia e radicale modifica del modo di produrre, di vendere, di detenere per vendere, ecc., regolarizzando e compensando tutte le carenze

---

<sup>47</sup> K. VOLK, *Marktmissbrauch und Strafrecht*, in *Fest. Hassemer*, Heidelberg, 2010, 915 ss., citazione a 916 *Rechtsgüter kann man erfinden wie Stories*. Per una sintesi dell’evoluzione della categoria del bene giuridico sia consentito il rinvio al nostro *Un «chiarimento meritevole»*. *Note insolite sui primi passi del bene giuridico: un omaggio a Johann Michael Franz Birnbaum*, in *Indice penale*, 1, 2021, 173 ss.

<sup>48</sup> Si consenta, ancora una volta, il rinvio al nostro *Stargate*, cit., 125 ss.

igieniche dei locali, degli strumenti e dei macchinari, del sistema “Hazard analysis and critical control points” (HACCP) e così molto oltre<sup>49</sup>.

Rimane l'alternativa della condotta risarcitoria.

Non ci soffermeremo molto su questo punto, ma basterà qui richiamare alcuni dubbi già sollevati da una parte della letteratura: posto che davanti a reati di pericolo presunto non è ben chiaro chi sia, in questi casi, la vittima da risarcire, il legislatore delegato ha forse voluto riferirsi soprattutto a enti o associazioni portatrici d'interessi collettivi in materia di sicurezza alimentare<sup>50</sup>. A ogni modo, per favorire la più ampia operatività della riforma, si potrebbe – anzi, a nostro avviso si “dovrebbe” – prendere spunto dalla sicurezza del lavoro e dall'ambiente, estendendo anche qui il meccanismo agli illeciti contravvenzionali davanti ai quali qualsiasi regolarizzazione risulti materialmente e/o giuridicamente impossibile per l'indagato<sup>51</sup>. La base normativa d'appoggio, com'è già successo negli ambiti poc'anzi citati, potrebbe essere l'art. 15, comma 3, d.lgs. n. 124 del 2004, il quale, come noto, ha introdotto legislativamente (e per la prima volta) questa possibilità in materia di previdenza sociale e di lavoro<sup>52</sup>. Si tratterebbe peraltro di una estensione analogica *in bonam partem*; dunque, un'operazione pienamente

---

<sup>49</sup> Lo rileva correttamente anche V. PACILEO, *Una modesta risposta*, cit., 150 ss.

<sup>50</sup> *Ibidem*, 147 ss.

<sup>51</sup> *Ex multiplis*, v. Cass. pen., sez. III, 16.06.2009, n. 24791; Cass. pen., sez. III, 03.05.2011, n. 34750; Cass. pen., sez. III, 22.02.2017, n. 8706; Cass. pen., sez. III, 24.08.2018, n. 38884; Cass. pen., sez. III, 26.08.2019, n. 36405 (per il settore ambientale, in cui è avvenuto lo stesso, cfr. Cass. pen., sez. III, 18 aprile 2019, n. 36405; Cass. pen., sez. III, 26 agosto 2019, n. 35405). Benché siano critiche qui non integralmente condivise, è bene precisare come questa scelta ermeneutica sia stata aspramente ostacolata da una parte della letteratura, per tutti cfr. V. VALENTINI, *La riforma dei meccanismi premiali in ambito giuslavoristico: profili sostanziali e sistematici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2007, 595 ss., 612 ss.; ID., *Contravvenzioni extra-codicem*, cit., 249. Taluni, a seguito di questa estensione applicativa, hanno evidenziato addirittura una possibile mutazione dogmatica dell'istituto, il quale pare passato dall'essere un'ipotesi estintivo-premiale a un caso di sostanziale depenalizzazione. Così, per tutti, V. VALENTINI, *Contravvenzioni extra-codicem*, cit., 251; sul dibattito più generale inerente all'inquadramento dogmatico di questo meccanismo v. già G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive*, cit., 186 ss.

<sup>52</sup> Per una disamina più accurata, v. L. IERO, *La nuova vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, in *Lavoro e giur.*, 2004, 637 ss.

legittima anche alla luce dei limiti di cui all'art. 25, comma 2, Cost.<sup>53</sup>. Tutto ciò, a patto di modificare alcuni punti ancora critici (v. *infra* § 4.3), non potrebbe essere considerata sostanziale depenalizzazione, perché la minaccia del procedimento penale – di per sé già una “pena” – rimarrebbe reale.

#### 4.3. E i recidivi?

Il legislatore delegato non ha considerato la reiterazione.

I limiti imposti sono tutti di natura obiettiva, ma anche i profili relativi alla persona dell'autore contano. Su questo punto sarebbe stato senz'altro meglio riservare la procedura estintivo-premiale agli autori primari; oppure, sempre in un'ottica di massima operatività dell'istituto, sarebbe stato meglio escluderne quantomeno l'accesso ai recidivi reiterati specifici. E tutto questo anche alla luce dell'auspicata estensione della procedura estintiva agli illeciti contravvenzionali a condotta c.d. “esaurita”: un conto è non considerare gli aumenti per la recidiva nelle contravvenzioni (*ex art. 99 c.p.*), altra cosa è concedere un numero illimitato di volte un meccanismo estintivo come l'oblazione facoltativa (concessione correttamente impedita dall'art. 162-*bis*, comma 3, c.p.) o come quello oggetto del presente contributo. La sostanziale rinuncia allo strumento penale in materia di sicurezza agroalimentare, qui assolutamente non condivisa<sup>54</sup>, è da evitare; ma se si consente al recidivo o al plurirecidivo di accedere a un beneficio applicabile anche a reati a condotta esaurita, allora la capacità economica dell'autore finisce per determinare, di fatto, una *depenalizzazione selettiva* delle contravvenzioni esistenti.

<sup>53</sup> Così anche V. PACILEO, *Una modesta risposta*, cit., 137 ss.

<sup>54</sup> Una radicale (e anche solo “sostanziale”) depenalizzazione delle contravvenzioni, soprattutto in questo particolare settore, *non* è auspicabile, come abbiamo già sostenuto nel nostro *Il sortilegio di von Kirchmann*, cit., 1 ss.

### 5. *Ultimi disegni (AC 823 e AC 1004)*

Nel mese di giugno hanno preso vita altre due proposte di legge, ci si riferisce ad AC 823 e 1004, rubricate entrambe “Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti agro-alimentari”, che riprendono assai poco i disegni precedenti (per es. AC 2427 o gli sventurati esiti della Commissione del 2015 presieduta da Giancarlo Caselli).

Diciamo subito che i due nuovi affreschi legislativi si propongono anche d'intervenire sui nuovissimi artt. 12-*ter* ss. della l. n. 283 del 1962. Ebbene, in questo senso entrambi i d.d.l. istituiscono per ora una forma di oblazione specifica per le contravvenzioni in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità e igiene alimentare, punite con la pena dell'ammenda, anche 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.

Tra le varie modifiche suggerite da quest'ultimo legislatore rispetto alla disciplina attualmente in vigore – ben poco allineate alle principali critiche emerse nel dibattito dottrinale –, i ristretti spazi a disposizione ci consentono solo di notare un'indesiderata abrogazione della prestazione di lavoro di pubblica utilità, prevista dalla riforma Cartabia come (giusta) alternativa al pagamento in sede amministrativa. Invece che estendere questa possibilità ai meccanismi estintivi esistenti negli altri settori, ora proviamo inspiegabilmente, a eliminarla.

### 6. *Staremo a vedere*

C'è in gioco molto di più dell'estinzione di quelle poche contravvenzioni agroalimentari effettivamente contestate sul territorio italiano. Non v'è dubbio che l'estensione del meccanismo di cui si è discusso aggiunga un mattoncino alla costruzione del tempio della versione più efficace dell'idea di “riparazione”<sup>55</sup>; tuttavia, non bisogna mai dimenti-

---

<sup>55</sup> È proprio un meccanismo a elevato valore umanistico (così M. DONINI, *Efficienza*, cit., 591), orientato all'efficientamento del sistema penale, alla riduzione della durata dei procedimenti – inutile ricordare, ancora una volta, che l'Italia è il primo Paese per

care quella tragica ipertrofia normativa che caratterizza, oggi come ieri, il nostro ordinamento. Quell'enorme fiume di incriminazioni che ha già da tempo imposto di passare «dal boia all'esattore»<sup>56</sup>.

Il legislatore delegato (al netto di qualche svista) ha svolto un lavoro di riforma di grande pregio, estendendo correttamente il meccanismo estintivo al mondo della sicurezza agroalimentare. Avrebbe potuto senz'altro fare di più; avrebbe potuto razionalizzare meglio le varie discipline esistenti nei singoli settori (sicurezza del lavoro, privacy, ambiente, sicurezza agroalimentare, ecc.); avrebbe potuto estendere il "modello" così creato a molti altri ambiti e, forse, a tutte le contravvenzioni esistenti, laddove compatibili; avrebbe potuto disciplinare l'accesso al meccanismo estintivo per gli autori recidivi e così oltre.

Ora qualcosa torna a muoversi (il riferimento è ai d.d.l. 823 e 1004), ma non promette nulla di buono: a ogni modo, i problemi che sta segnalando la dottrina non sembrano, per ora, essere stati presi in considerazione. Occorre procedere senza ritardo con la promozione, ermeneutica e legislativa, di correttivi capaci di rendere davvero operativa, senza peggiorarla, la disciplina attuale. La letteratura ha già iniziato a occuparsene, peraltro con grande serietà e impegno<sup>57</sup>.

Sarebbe bene che il legislatore prendesse spunto.

---

numero di condanne da parte della Corte di Strasburgo per violazione dell'art. 6 Cedu (cfr. [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2020\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2020_ENG.pdf)) – agli investimenti sul personale, a quelli sull'edilizia, alle innovazioni in materia di digitalizzazione, ecc. (cfr. G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale*, cit., 3). Sui rapporti tra riparazione e diritto penale, per tutti e senza alcuna pretesa di completezza, v. M. DONINI, *Il diritto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. cont.*, 2, 2015, 236 ss. con ampia bibliografia alla quale si rinvia integralmente.

<sup>56</sup> Questa espressione, utilizzata anche nel titolo, è di V.B. MUSCATIELLO, *La tutela altrove. Saggio sulla tutela dell'homo faber nel codice penale*, Torino, 2004, 181 ss.

<sup>57</sup> Il dibattito è iniziato e ha già fornito importanti spunti utilizzabili dalla giurisprudenza e dal legislatore. Tra gli altri (e oltre ai nostri interventi già citati), cfr. soprattutto S. MASINI, A. NATALINI, *Dall'abrogazione*, cit., *passim*; V. PACILEO, *Una modesta risposta*, cit., *passim*; A. MARTUFI, *La definizione anticipata*, cit., *passim*; G. AMARELLI, *La procedura estintiva*, cit., 23 ss.