

DEFLAZIONE PROCESSUALE MEDIANTE
ISTITUTI DI DIRITTO PENALE SOSTANZIALE
NELLA C.D. RIFORMA CARTABIA: IL
RESTYLING ALLA PARTICOLARE TENUITÀ DEL
FATTO E LA NUOVA PROCEDURA ESTINTIVA
IN MATERIA DI ALIMENTI E BEVANDE *



*Costanza Bernasconi***

PROCEDURAL DEFLATION THROUGH SUBSTANTIVE CRIMINAL LAW INSTITUTES
IN THE SO-CALLED CARTABIA REFORM: THE RESTYLING TO THE PARTICULAR TENUOUSNESS OF
THE FACT AND THE NEW PROCEDURE FOR EXTINGUISHING THE CRIME
IN THE FIELD OF FOOD AND BEVERAGES

The paper aims to carry out a first reading of some innovations contained in the so-called Cartabia reform, which express the deflative thrust that characterizes the aforementioned reform. The reference, in particular, is to the extended scope of the institution of the particular tenuousness of the fact and to the introduction of a new procedure for extinguishing the crime in the field of food and beverages.

KEYWORDS “Cartabia reform” – Deflative thrust – Particular tenuousness of the fact – Art. 131 *bis* Italian Criminal Code – New procedure for extinguishing the crime in the field of food and beverages

SOMMARIO 1. “Meno processo” attraverso il potenziamento di istituti deflattivi. – 2. L’estensione dell’ambito di operatività dell’art. 131 *bis* c.p. – 2.1. L’intervento sul limite di pena condizionante il riconoscimento della particolare tenuità. – 2.2. La valorizzazione delle condotte *post delictum*. – 2.3. Il bilanciamento alla generalizzata estensione del raggio di operatività dell’art. 131 *bis*: le nuove fattispecie “ostative”. – 2.4. L’efficacia nel tempo delle modifiche all’art. 131 *bis*. – 3. La nuova procedura estintiva in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande. – 3.1 L’ambito applicativo della procedura estintiva. – 3.2. Pagamento in sede amministrativa o prestazione di lavoro di pubblica utilità. – 3.3. La disciplina transitoria.

1. Meno processo” attraverso il potenziamento di istituti deflattivi

La riforma attuata con d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, come noto, non ha solo introdotto importanti novità il cui scopo vorrebbe essere quello di assicurare una maggiore efficienza del processo penale, ma ha altresì rimodulato alcuni istituti di diritto

*Il presente contributo rappresenta il testo, corredato di note minime, della Relazione svolta al Convegno sul tema “*La riforma Cartabia: quali novità per il processo penale?*”, organizzato dalla Camera penale ferrarese il 17 novembre 2022.

** Professore associato di diritto penale nell’Università di Ferrara.

penale sostanziale che dovrebbero garantire una più intensa deflazione processuale e, dunque, “meno processo”¹.

In questa sede ci si occuperà, in particolare di due interventi che si inscrivono in questa comune cornice. Il riferimento è all’ampliamento dell’ambito di applicazione della causa di non punibilità di cui all’art. 131 *bis* c.p., da un lato, e, dall’altro lato, all’introduzione, in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande, di una nuova procedura estintiva di talune contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni.

2. L’estensione dell’ambito di operatività dell’art. 131 *bis* c.p.

L’introduzione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131 *bis* c.p.) ha rappresentato una importante svolta impressa al sistema della giustizia penale in tempi relativamente recenti (con d.lgs. n. 28 del 2015) dal legislatore italiano, che ha tradotto in disciplina di diritto positivo l’istanza da decenni evidenziata dalla dottrina in merito alla scarsa meritevolezza di pena per fatti (pur) tipici ma in concreto minimamente offensivi².

Del resto, la prassi applicativa nei primi anni di vigenza dell’istituto ha dimostrato le notevoli potenzialità dello stesso in chiave deflativa. In effetti, soprattutto in un sistema come il nostro, improntato al principio della obbligatorietà dell’azione penale, la previsione di cui all’art. 131 *bis* costituisce un prezioso strumento di alleggerimento del carico sugli uffici giudiziari, posto che esso consente, già con l’archiviazione del procedimento, di evitare la celebrazione di processi per fatti di reato che l’ordinamento non ha interesse a perseguire e punire in ragione dell’esiguità dell’offesa³.

¹ Sul tema, A. MADEO, *Procedibilità a querela, messa alla prova e non punibilità per particolare tenuità del fatto: una ratio deflattiva comune nella “riforma Cartabia”*, in www.lalegislazionepenale.eu, 28.11.2022.

² Anche la giurisprudenza, già a partire da Cass. pen., S.U., 25 febbraio 2016, n. 13681, *C.e.d.* 266592, ha riconosciuto che lo scopo primario dell’istituto “è quello di espungere dal circuito penale fatti marginali, che non mostrano bisogno di pena e, dunque, neppure la necessità di impegnare i complessi meccanismi del processo”.

³ Conferma di dette potenzialità si traggono anche dai dati statistici resi disponibili dal Ministero della Giustizia. Sul punto, *amplius*, la *Relazione finale predisposta dalla Commissione Lattanzi istituita per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato*, p. 68; la *Relazione illustrativa al decreto legislativo recante 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*, p. 344.

In tale prospettiva, dunque, il legislatore dell'ultima riforma ha ritenuto di valorizzare ulteriormente la portata dell'esimente *de qua*, ampliandone l'ambito applicativo.

Più precisamente, in attuazione del criterio di delega di cui all'art. 1, comma 21, l. n. 134 del 2021, l'intervento ha coinvolto la formulazione dell'art. 131 *bis* c.p. in una triplice direzione: 1) estendendo in termini generali l'ambito di applicabilità dell'istituto, attraverso una modifica del limite edittale di pena entro il quale la particolare tenuità del fatto può essere ravvisata (primo comma); 2) attribuendo espressamente rilievo anche alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa (primo comma); 3) per bilanciare il predetto generalizzato ampliamento dell'ambito di operatività, escludendo il carattere di particolare tenuità dell'offesa – e, pertanto, l'applicabilità dell'istituto – in relazione ai taluni specifici reati, riconducibili, da un lato, alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (firmata a Istanbul l'11 maggio 2011), e, dall'altro lato, ad ulteriori tipologie di delitti ritenuti di particolare gravità (terzo comma).

2.1. - L'intervento sul limite di pena condizionante il riconoscimento della particolare tenuità

La prima delle citate modifiche normative ha fatto sì che ora la causa di non punibilità potrà applicarsi in relazione ai reati puniti con pena detentiva edittale determinata nel minimo in misura non superiore a due anni, indipendentemente dall'entità del massimo edittale di detta pena detentiva.

L'operatività della causa di esclusione della punibilità, prevista esclusivamente in rapporto ai reati puniti con pena non superiore nel massimo a cinque anni, era, infatti, apparsa sotto certi profili eccessivamente penalizzante⁴.

Anche la Corte costituzionale, con sentenza 21 luglio 2020 n. 156⁵, aveva censurato aspetti di irragionevolezza dalla previsione in oggetto, pervenendo alla dichiarazione di illegittimità della stessa nella parte in cui essa non consentiva l'applicazione

⁴ Sul punto, *amplius*, D. BRUNELLI, *La tenuità del fatto nella riforma "Cartabia": scenari per l'abolizione dei minimi edittali?*, in www.sistemapenale.it, 13 gennaio 2022.

⁵ Per un commento alla sentenza, G. PANEBIANCO, *Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto: la Corte costituzionale ridisegna il perimetro applicativo dell'art. 131-bis c.p.*, in *Giur. it.*, 2021, p. 189 ss. Invero, il Giudice delle leggi con una precedente pronuncia aveva (temporaneamente) preservato la ragionevolezza dell'esclusione edittale della non punibilità rispetto alla ricettazione di particolare tenuità, rilevando nondimeno l'anomalia in forza della quale, "se si fa riferimento alla pena minima di

della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto “ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva”.

Il caso concreto da cui era scaturita la questione riguardava un fatto di ricettazione di particolare tenuità, per aver il soggetto agente “acquistato o comunque ricevuto alcune confezioni di rasoi e lamette da barba di provenienza furtiva”; un fatto, questo, punito dall’art. 648, comma 2, c.p. con la reclusione sino a 6 anni, superiore dunque al limite di pena massima che, ai sensi dell’art. 131 *bis*, comma 1 c.p., avrebbe consentito l’operatività della causa di non punibilità ivi prevista.

Senonché, la Corte nella citata pronuncia evidenzia come, in linea generale, l’opzione del legislatore di consentire l’irrogazione della pena detentiva nella misura minima assoluta (come nel caso della ricettazione attenuata, punita nel minimo con la reclusione pari a quindici giorni, *ex art. 23 c.p.*) rivelerebbe inequivocabilmente la possibilità che rientrino nella sfera applicativa della norma incriminatrice anche condotte della più tenue offensività. Rispetto a queste ultime sarebbe dunque “manifestamente irragionevole l’aprioristica esclusione dell’applicazione dell’esimente di cui all’art. 131 *bis* c.p., quale discende da un massimo edittale superiore ai cinque anni di reclusione” (...) sicché “deve censurarsi, alla luce dell’art. 3 Cost., l’intrinseca irragionevolezza della preclusione dell’applicazione” della previsione *de qua* “per i reati – come la ricettazione di particolare tenuità – che lo stesso legislatore, attraverso l’omessa previsione di un minimo di pena detentiva e la conseguente operatività del minimo assoluto di cui all’art. 23, primo comma, c.p., ha mostrato di valutare in termini di potenziale minima offensività” (...). “Deve essere quindi dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 131 *bis* c. p., per violazione dell’art. 3 Cost., nella parte in cui non consente l’applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva”.

Nondimeno, se dopo l’intervento della Corte costituzionale, nel caso della ricettazione di particolare tenuità, l’applicabilità dell’art. 131 *bis* c.p. è stata di fatto con-

*quindici giorni di reclusione, prevista per la ricettazione di particolare tenuità, non è difficile immaginare casi concreti in cui rispetto a tale fattispecie potrebbe operare utilmente la causa di non punibilità (impedita dalla comminatoria di sei anni)”. Tanto premesso, la Consulta ha poi rivolto un monito al legislatore, sollecitando un intervento volto a prevedere “anche una pena minima, al di sotto della quale i fatti possano comunque essere considerati di particolare tenuità” (...) “per evitare il protrarsi di trattamenti penali generalmente avvertiti come iniqui” (così Corte cost. n. 207 del 2017, punto n. 7 del Considerato in diritto). Sulla pronuncia, A. NISCO, *Legittimità costituzionale del limite massimo di pena quale presupposto della non punibilità per particolare tenuità del fatto*, in www.penalecontemporaneo.it, 22 dicembre 2017.*

sentita, altrettanto non poteva dirsi in relazione a reati puniti con pena minima determinata e una pena massima superiore a cinque anni; reati che, però, in concreto si possono manifestare non di rado in forma “concretamente bagatellare”⁶. Sicché, ragioni di opportunità e di riconduzione del sistema a razionalità hanno suggerito di estendere l’operatività dell’art. 131 *bis* c.p., facendo riferimento non più al limite massimo, bensì al limite minimo edittale.

In tal modo sono state, peraltro, recepite le sollecitazioni da tempo provenienti da larga parte della dottrina⁷. Infatti, è opinione diffusa che la scelta politica essenziale in ordine alla gravità del reato sia espressa dal minimo edittale, ossia dalla soglia di pena al di sotto della quale, comunque, non potrà scendere il giudice in sede di commisurazione infraedittale⁸. Inoltre, come ha confermato la citata sentenza della Corte costituzionale, quando si tratta di individuare sottofattispecie bagatellari, nell’ambito di una determinata figura di reato, assume rilievo il minimo edittale della pena comminata dal legislatore, non già il massimo. In altre parole, il criterio limitativo basato sul minimo edittale meglio “consente di valutare in concreto la distanza che separa la nessuna pena con la pena minima che altrimenti sarebbe stata irrogata per il fatto tenue”⁹, e si rivela “assiologicamente più coerente con il proprio riflesso operativo, invero destinato a proiettarsi sulla valutazione dei soli casi meno gravi”¹⁰.

2.2. - *La valorizzazione delle condotte post delictum*

La seconda modifica alla formulazione dell’art. 131 *bis* è stata realizzata inserendo la “condotta susseguente al reato” tra i criteri di valutazione della particolare tenuità dell’offesa. Anche siffatto *novum* si muove nel senso di un ampliamento

⁶ Così anche la *Relazione finale predisposta dalla Commissione Lattanzi istituita per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato*, cit., p. 68.

⁷ Per tutti, T. PADOVANI, *Un intento deflattivo dal possibile effetto boomerang*, in *Guida dir.*, 2015, n. 15, p. 20 ss.; G. DE FRANCESCO, *Illecito esiguo e dinamiche della pena*, in *Criminalia*, 2015, p. 222.

⁸ Così, ancora, la *Relazione finale predisposta dalla Commissione Lattanzi istituita per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato*, cit., p. 69. In dottrina, per tutti, G. AMARELLI, *La particolare tenuità del fatto nel sistema della non punibilità*, in *disCrimen*, 14.12.2018, p. 13.

⁹ D. BRUNELLI, *La tenuità del fatto nella riforma “Cartabia”: scenari per l’abolizione dei minimi edit-tali?*, cit.

¹⁰ G. PALUMBO, *L’avvento della riforma Cartabia sull’istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto*, in www.unicost.eu, 13.12.2022.

dell'ambito di applicazione della causa di non punibilità, consentendo di superare le resistenze della giurisprudenza (specie di legittimità), la quale, sulla base dell'originaria formulazione della norma, aveva per lo più ritenuto che, ai fini della configurabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, non potesse rilevare "il comportamento tenuto dall'agente *post delictum*, atteso che la norma di cui all'art. 131 *bis* c.p. correla l'esiguità del disvalore ad una valutazione congiunta delle modalità della condotta, del grado di colpevolezza da esse desumibile, dell'entità del danno o del pericolo, da apprezzare in relazione ai soli profili di cui all'art. 133, comma 1, c.p., e non invece con riguardo a quelli, indicativi di capacità a delinquere, di cui al secondo comma, includenti la condotta susseguente al reato"¹¹.

Ebbene, nel quadro di una generalizzata crescente valorizzazione delle condotte riparatorie, e in piena coerenza alle indicazioni della legge delega, si è ora dato espresso rilievo, alla "condotta susseguente al reato", la quale nel contesto della nuova disciplina non viene, però, in considerazione come indice della capacità a delinquere dell'agente, bensì quale criterio che, nell'ambito di una valutazione complessiva, può incidere sulla valutazione del grado di disvalore del fatto, concorrendo a delineare un'offesa di particolare tenuità¹².

Il nuovo criterio va così ad aggiungersi a quelli di cui all'art. 133, comma 1, c.p., non potendo però operare autonomamente ma solo nell'ambito di un complessivo giudizio di tenuità dell'offesa. In altre parole, condotte *post delictum*, come quelle riparatorie o ripristinatorie, non potranno di per sé sole rendere l'offesa di particolare tenuità¹³, come del resto si desume dalla congiunzione "*anche*", che testualmente apre l'inciso successivo al rinvio all'art. 133, comma 1, c.p., a sottolineare come la condotta susseguente al reato rilevi al pari ed in aggiunta ai criteri di cui alla citata disposizione codicistica.

¹¹ Cass. pen., sez. V, 2 dicembre 2019, n. 660, *C.e.d.* 278555. Invero, già nell'immediatezza dell'entrata in vigore della norma parte della dottrina (R. DIES, *Questioni varie in tema di irrilevanza penale del fatto per particolare tenuità*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 13 settembre 2015, 23, nota 51) non aveva ritenuto decisivo, al fine di escludere rilievo alle condotte successive, il rilievo in oggetto. A conforto dell'opinione espressa, era stata richiamata, altresì, la sentenza pronunciata dal Tribunale di Genova il 21 maggio 2015 (inedita), che aveva ritenuto di applicare l'art. 131 *bis* c.p. in un caso di "quasi estinzione del reato" (si trattava di un reato contravvenzionale in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, in cui l'imputato aveva ottemperato alle prescrizioni imposte dall'organo di vigilanza ed aveva anche pagato la somma determinata ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 758 del 1994, ma in ritardo, così impedendo l'estinzione del reato a norma dell'art. 24 d.lgs. cit.).

¹² Così la *Relazione illustrativa*, cit., p. 345.

¹³ Ancora la *Relazione illustrativa*, cit., p. 346.

2.3. - *Il bilanciamento alla generalizzata estensione del raggio di operatività dell'art. 131 bis: le nuove fattispecie "ostative"*

La terza tipologia di modifica apportata all'originaria formulazione dell'art. 131 *bis* è complessivamente volta a limitare il generale ampliamento dell'ambito di applicazione della causa di esclusione della punibilità, conseguente alla descritta modifica del limite edittale di pena detentiva di cui al primo comma della norma in esame.

Detta limitazione opera su due distinti fronti. Da un lato, infatti, si esclude espressamente che l'ampliamento dell'ambito di applicazione della causa di non punibilità possa coinvolgere i reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica¹⁴. Questa prima esclusione "appariva dettata dall'esigenza di garantire sempre la tutela penale, anche nei casi astrattamente di minore offensività, in ragione della particolare rilevanza del bene giuridico e della vulnerabilità della persona offesa, che rendono opportuno per lo Stato non rinunciare a svolgere la propria funzione di protezione sociale"¹⁵.

Dall'altro lato, il legislatore delegato ha attuato, mediante la previsione di uno specifico elenco di reati, l'indicazione (per vero, generica) contenuta nella legge delega circa la possibilità di "ampliare, se ritenuto opportuno sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica, il novero delle ipotesi in cui, ai sensi del secondo comma dell'articolo 131 *bis* del codice penale, l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità".

Ne è scaturito un nuovo terzo comma dell'art. 131 *bis*, contenente una elencazione ordinata delle figure di reato ostative all'applicazione della causa di non punibilità: quelle inserite in attuazione della legge delega e quelle già precedentemente

¹⁴ Così la delega, ai sensi della quale: "Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale in materia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) per i reati diversi da quelli riconducibili alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, prevedere come limite all'applicabilità della disciplina dell'articolo 131-bis del codice penale, in luogo della pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria; ampliare conseguentemente, se ritenuto opportuno sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica, il novero delle ipotesi in cui, ai sensi del secondo comma dell'articolo 131-bis del codice penale, l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità; (omissis)".

¹⁵ A. MADEO, *Procedibilità a querela, messa alla prova e non punibilità per particolare tenuità del fatto: una ratio deflattiva comune nella "riforma Cartabia"*, cit., p. 30.

escluse¹⁶. Per quanto forse superfluo, va sottolineato che le fattispecie espressamente indicate sono quelle che, in assenza di una espressa menzione, sarebbero invece rientrate nell'ampiato ambito di applicazione dell'art. 131 *bis* c.p.

2.4. - *L'efficacia nel tempo delle modifiche all'art. 131 bis*

Coerentemente alla riconosciuta natura sostanziale dell'istituto, inquadrabile tra le cause di non punibilità¹⁷, parrebbe pacifica l'applicabilità dell'art. 2 c.p., con la conseguente estensione retroattiva dell'ambito di operatività dell'art. 131 *bis* c.p. a nuove tipologie di reato individuabili *quoad poenam*, così come del parametro di valutazione della tenuità dell'offesa alla luce della condotta susseguente al reato.

Al contrario, le modifiche alla disciplina dell'art. 131 *bis* c.p. che hanno introdotto nuove esclusioni dall'ambito di applicazione dell'istituto, attraverso la previsione di nuove specifiche fattispecie ostative, in quanto sfavorevoli all'agente, potranno avere effetto solo per i fatti commessi dopo l'entrata in vigore della riforma.

3. La nuova procedura estintiva in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande

La riforma ha inteso, altresì, valorizzare ulteriormente un modello estintivo già utilizzato nell'ambito della legislazione speciale – segnatamente in relazione ad alcune contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro (ai sensi degli artt. 20 ss. d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, art. 301 *bis* d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81), di tutela dell'ambiente (ai sensi degli artt. 318 *bis* ss. d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) e di radiazioni ionizzanti (così come previsto dall'art. 228 d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101) – fondato sull'adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore.

Nondimeno, il Governo ha ritenuto di esercitare la (pur ampia) delega di cui all'art. 1, comma 23, l. n. 134 del 2021, solo in un circoscritto ambito di materia –

¹⁶ Sul punto *amplius* G. MARTIELLO, *La «particolare tenuità del fatto» dopo l'attuazione della «riforma Cartabia»: primissime note di commento al novellato art. 131 bis c.p.*, in *disCrimen*, 10.11.2022, in particolare p. 7 ss.

¹⁷ Così già Cass. pen., S.U., 25 febbraio 2016, n. 13681, *C.e.d.* 266592, ad avviso della quale “*il nuovo istituto è esplicitamente, indiscutibilmente definito e disciplinato come causa di non punibilità e costituisce dunque figura di diritto penale sostanziale. Esso persegue finalità connesse ai principi di proporzione ed extrema ratio; con effetti anche in tema di deflazione*”.

quello delle contravvenzioni in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande – nel quale sono previsti illeciti che si caratterizzano per un significativo impatto sull'attività giudiziaria, in quanto di frequente contestazione. Detto ambito di materia è stato, inoltre, individuato tenendo conto dell'esistenza – a livello normativo e di prassi – di autorità amministrative di vigilanza e di corpi di polizia o dei Carabinieri (come i Nuclei Anti Sostanziazione e Sanità - N.A.S.) specializzati nell'accertamento di reati in quegli ambiti. L'esistenza di organi accertatori specializzati parrebbe, infatti, integrare una premessa indispensabile per il successo della procedura che porta a prescrivere condotte ripristinatorie e/o risarcitorie al fine dell'estinzione del reato¹⁸.

La disciplina della causa estintiva relativa alle predette contravvenzioni è stata inserita direttamente nella legge 30 aprile 1962 n. 283, individuandone, però, l'ambito di applicabilità con riferimento non solo alle contravvenzioni contemplate dalla medesima legge n. 283 del 1962, ma anche alle altre previste da norme aventi forza di legge, nella stessa materia o in materie affini, ispirandosi, sotto tale profilo, all'art. 301 d.lgs. n. 81 del 2008, che nel pur diverso contesto dell'igiene, salute e sicurezza sul lavoro, opera analogo rinvio.

Tale tecnica normativa consente sia di valorizzare la massima estensione della nuova causa estintiva, sia – soprattutto – di evitare irragionevoli esclusioni in relazione a previsioni afferenti alla medesima materia ma dislocate in una pluralità di differenti testi normativi. Inconveniente, questo, che il legislatore non è, invece, riuscito ad evitare in materia ambientale, ricorrendo ad una diversa formulazione della norma relativa all'ambito di applicazione di analoga causa estintiva (art. 318 *bis* d.lgs. n. 152 del 2006), la quale circoscrive la relativa disciplina solo ed esclusivamente alle contravvenzioni contemplate dal medesimo d.lgs. n. 152 del 2006.

Tanto premesso, la nuova procedura replica sotto diversi aspetti alcune delle caratteristiche proprie di quelle già esistenti, differenziandosi, però, da esse in relazione a profili meritevoli di essere evidenziati.

3.1. - *L'ambito applicativo della procedura estintiva*

Analogamente a quanto previsto dalla disciplina che costituisce l'archetipo dal quale ha preso le mosse il legislatore della riforma, la procedura è destinata a operare

¹⁸ Così la *Relazione illustrativa*, cit., p. 353.

nella fase delle indagini preliminari e solo in rapporto a reati di natura contravvenzionale, perseguendo una duplice e concorrente finalità: a) evitare, là dove possibile, la celebrazione del processo, favorendo l'archiviazione del reato durante la fase delle indagini da parte del pubblico ministero, il quale peraltro risulterebbe sgravato da molti compiti in considerazione del ruolo centrale che, nella procedura, riveste l'organo accertatore, con funzioni di polizia giudiziaria; b) assicurare al contempo una efficace tutela al bene giuridico protetto, grazie alla leva ripristinatoria/risarcitoria sulla quale si basa il meccanismo estintivo del reato¹⁹.

Le contravvenzioni cui si applica la nuova disciplina sono solo quelle "che hanno cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie" (art. 12 *ter*, comma 1, l. n. 283 del 1962). Sotto questo aspetto, dunque, l'ambito di applicazione, così individuato, è diverso da quello proprio dell'analogo meccanismo estintivo previsto in materia ambientale dagli artt. 318 *bis* e ss. d.lgs. n. 152 del 2006, che riguarda invece contravvenzioni "che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno".

Un'ulteriore significativa differenza rispetto al modello di disciplina già da tempo sperimentato in materia di sicurezza sul lavoro e tutela dell'ambiente riguarda la circostanza che la procedura estintiva risulta espressamente applicabile anche a contravvenzioni punite con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda (art. 12 *ter*, comma 1).

Secondo la Relazione illustrativa tale scelta rientrerebbe nei limiti della legge delega²⁰, la quale, nel fare riferimento all'"ammenda prevista per il reato commesso", si limiterebbe a richiedere che la contravvenzione di cui si tratti sia punita con la pena edittale dell'ammenda – rilevante quale parametro di individuazione della somma da pagare in sede amministrativa – senza escludere l'ipotesi della comminatoria congiunta dell'arresto²¹. Lo scopo perseguito attraverso siffatta scelta dovrebbe essere quello di ampliare al massimo l'efficacia deflattiva della causa estintiva, consentendo

¹⁹ In questi termini, espressamente, ancora la *Relazione illustrativa*, cit., p. 353.

²⁰ *Relazione illustrativa*, cit., p. 354.

²¹ Art. 1, comma 23, legge delega: "Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche alla disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere 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; prevedere la possibilità della prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento della somma di denaro; prevedere la possibilità di attenuazione della pena nel caso di adempimento tardivo; (omissis)".

la definizione del procedimento penale nella fase delle indagini preliminari anche in relazione a contravvenzioni punite congiuntamente con la pena dell'ammenda e dell'arresto, per le quali non sarebbe, invece, ammessa l'oblazione *ex art. 162 bis c.p.*

Senonché, l'art. 12 *quater* l. n. 283 del 1962 prevede che “quando la prescrizione è adempiuta, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari ad un sesto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa”, senza nulla specificare in ordine ad un'eventuale conversione della pena detentiva in pena pecuniaria. Sicché, sicuramente la procedura in oggetto non potrà essere applicabile alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto. Ma se questa conclusione dovesse apparire condivisibile, non si comprenderebbe come la medesima procedura possa operare in relazione alle contravvenzioni punite congiuntamente con la pena dell'arresto e dell'ammenda senza violare il principio di uguaglianza-ragionevolezza, posto che reati sanzionati meno gravemente (con la sola pena dell'arresto) rimarrebbero esclusi dalla disciplina di favore, applicabile invece nei confronti di reati puniti più gravemente (con pena congiunta). Inoltre, i fatti per i quali è prevista la pena congiunta verrebbero posti sullo stesso piano di quelli puniti con pena alternativa, obliterando – in violazione del principio di legalità della pena – qualunque significato, in termini di disvalore, della pena detentiva che dovrebbe obbligatoriamente essere applicata dal giudice²².

L'unico modo per uscire da questa *impasse* potrebbe essere quello di ricorrere al meccanismo del ragguaglio di cui all'art. 135 c.p., al fine di quantificare la “quota” di pena detentiva. Ma a questo punto risulterebbe ancora più incomprensibile l'esclusione delle contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto. Tanto è vero che anche in materia ambientale i diversi Protocolli d'Intesa e le Linee guida adottate dalle diverse Procure nell'immediatezza dell'entrata in vigore della relativa disciplina hanno espressamente escluso detta eventualità²³.

Neppure trascurabile appare, infine, il profilo di incoerenza sistematica che deriva da una così rilevante differenza di trattamento tra la procedura estintiva di cui

²² In dottrina, si è pronunciato, viceversa, a favore della massima espansione della disciplina in oggetto A. MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in malam partem*, in *www.lexambiente.it*, n. 1 del 2021, p. 1 ss.

²³ Sul punto v., per tutti, Protocollo d'Intesa n. 1/2016, sottoscritto in data 18 maggio 2016 tra la Direzione Generale di Arpa Emilia Romagna, la Procura Generale presso la Corte di Appello di Bologna, i rappresentanti di tutte le nove Procure territoriali ed i comandanti del NOE Carabinieri, Corpo Forestale dello Stato e Capitaneria di Porto; Linee Guida SNPA per l'applicazione della Procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali, ex parte VI- *bis* d. lgs. 152 del 2006 – Aggiornamento 2021, p. 19.

qui si tratta rispetto a quelle (per molti aspetti simili) già da tempo operanti nel nostro ordinamento: la prima riferibile anche a contravvenzioni punite con pena congiunta, le altre solo a contravvenzioni sanzionate al più con pena alternativa.

3.2. - *Pagamento in sede amministrativa o prestazione di lavoro di pubblica utilità*

Al fine di ottenere l'estinzione del reato, il contravventore deve non solo adempiere alla prescrizione appositamente impartita dall'organo di vigilanza, al fine di eliminare le conseguenze dannose o pericolose del reato, ma altresì pagare in sede amministrativa una somma di denaro destinata all'entrata del bilancio dello Stato (art. 12 *quater*, comma 2, l. n. 283 del 1962).

Detta somma che il contravventore deve pagare per perfezionare la procedura estintiva in oggetto viene individuata in termini particolarmente favorevoli rispetto alle omologhe discipline contemplate nei già più volte citati settori. Si individua, infatti, una frazione del massimo dell'ammenda per la contravvenzione contestata pari a un sesto e, dunque, inferiore rispetto sia a quella, di un quarto, prevista dalle procedure affini in materia di ambiente e sicurezza sul lavoro, sia a quella di un terzo contemplata dalla disciplina in tema di radiazioni ionizzanti, sia – a maggior ragione – a quella che il contravventore sarebbe chiamato a pagare in caso di accesso all'oblazione ai sensi degli artt. 162 e 162 *bis* c.p. (rispettivamente, un terzo e la metà).

Un rilevante profilo di originalità della nuova procedura concerne, inoltre, la previsione della possibilità per il contravventore di prestare lavoro di pubblica utilità, in alternativa al pagamento della prescritta somma di denaro, allorché il dovuto pagamento (come detto, nella misura già particolarmente favorevole, di un sesto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione) risulti comunque impossibile in ragione delle condizioni economiche e patrimoniali del contravventore (art. 12 *quinqüies* l. n. 283 del 1962). In tale prospettiva, l'alternativa del lavoro di pubblica utilità potrebbe rimuovere gli ostacoli all'accesso alla causa estintiva, che fossero eventualmente determinati dalle condizioni economiche del contravventore.

L'art. 12 *nonies* ribadisce una previsione, già presente anche nei più volte richiamati modelli di disciplina della causa estintiva per adempimento delle prescrizioni dell'organo accertatore²⁴, volta a valorizzare comunque l'eliminazione delle conse-

²⁴ V. artt. 24, comma 3, d.lgs. n. 758 del 1994 e 318 *septies*, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006.

guenze dannose o pericolose della contravvenzione. Si prevede, infatti, che l'adempimento tardivo delle prescrizioni dell'organo accertatore venga in rilievo ai fini della valutazione sull'ammissione all'oblazione e che, in tal caso, la somma da pagare a titolo di oblazione sia ridotta al quarto del massimo dell'ammenda, inferiore dunque a quella ordinariamente prevista per l'oblazione di cui all'art. 162 *bis* c.p. (la metà del massimo dell'ammenda).

Senonché, anche da tale profilo di disciplina parrebbe emergere un potenziale aspetto di irragionevolezza della novella, posto che – come è noto – l'art. 162 *bis* si può applicare alle sole contravvenzioni punite con pena alternativa. Sicché, la nuova disciplina verrebbe a contemplare una tipologia di contravvenzioni (quelle punite con pena congiunta) estinguibili ai sensi dell'art. 12 *ter*, ma alle quali non potrebbe mai applicarsi la previsione in oggetto in tema di adempimento tardivo.

3.3. - *La disciplina transitoria*

Ai sensi dell'art. 96 (“*Disposizioni transitorie in materia di estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti*”) d.lgs. n. 150 del 2022, le disposizioni dell'articolo 70 – che hanno introdotto nella l. n. 283 del 1962 la disciplina della nuova causa estintiva – non si applicano ai procedimenti in corso, alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, nei quali sia già stata esercitata l'azione penale.

Siffatta previsione appare coerente con i contenuti della delega, in forza della quale la causa estintiva *de qua* è “destinata a operare nella fase delle indagini preliminari”²⁵. In effetti, la nuova procedura è stata concepita e strutturata per operare solo nella fase in cui deve dispiegare i propri effetti deflativi, ai quali è connesso il trattamento di particolare favore accordato dall'ordinamento.

Invero, analoga disciplina transitoria era già stata prevista nell'ambito della speculare procedura estintiva in materia ambientale²⁶. Senonché, in relazione a quest'ultima fu sollevata una questione di legittimità per asserita violazione dell'art. 3 Cost.,

²⁵ V. art. 1, comma 23, lett. a), legge delega.

²⁶ Il riferimento è all'art. 318 *octies* d.lgs. n. 152 del 2006, che aveva, peraltro, ribadito una scelta fatta, ancor prima, in materia di sicurezza sul lavoro, dall'art. 25, comma 2, d.lgs. n. 758 del 1994. E anche con specifico riferimento a tale disposizione, il Giudice delle leggi aveva ritenuto “assolutamente pacifico che la nuova disciplina dell'estinzione del reato, contenuta nel capo II del d.lgs. n. 758 del 1994, sia costruita in guisa tale da operare solo all'interno della fase delle indagini preliminari, essendo finalizzata – in caso di adempimento alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza e di pagamento in

poiché – secondo il giudice rimettente – non appariva ragionevole la discriminazione tra diversi autori di contravvenzioni ambientali in base alla circostanza, del tutto estrinseca, che fosse già stato avviato, o meno, un procedimento penale al momento dell'entrata in vigore della *lex mitior*.

La Consulta, chiamata a pronunciarsi, giudicò la questione non fondata. Infatti, l'individuazione del discrimine temporale di applicabilità della procedura estintiva nel momento dell'esercizio dell'azione penale è stato ritenuto “coerente con la *ratio* di tale nuova normativa che, da una parte, mira ad assicurare una maggiore tutela dell'ambiente, favorendo la condotta ripristinatoria di chi abbia violato le norme del codice ponendo in essere una condotta prevista come reato contravvenzionale; e, dall'altra, persegue una finalità deflattiva, perché con la possibilità dell'oblazione amministrativa prima dell'esercizio dell'azione penale il processo non ha neppure inizio”²⁷. Sicché – prosegue la Corte – “la mancata applicazione della più favorevole disposizione di cui all'art. 318 *septies* cod. ambiente ai procedimenti in relazione ai quali sia già stata esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della disposizione stessa è pienamente ragionevole, non potendosi ipotizzare – senza smentire le ragioni di speditezza processuale alle quali anche è ispirata la norma – una regressione del processo alla fase delle indagini preliminari al solo fine di attivare il meccanismo premiale suddetto con l'indicazione, ora per allora, di prescrizioni ad opera dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria”.

Nondimeno, nei procedimenti che, all'entrata in vigore della riforma, si trovino ancora nella fase delle indagini preliminari, senza che sia già stata esercitata l'azione penale, potrà trovare applicazione la nuova disciplina e il pubblico ministero potrà investire l'organo accertatore/di vigilanza per le determinazioni inerenti alla prescrizione, attivando così la procedura in vista dell'estinzione del reato²⁸.

via amministrativa di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa – alla richiesta di archiviazione per estinzione del reato da parte del pubblico ministero (artt. 21-24) e, quindi, ad evitare l'esercizio dell'azione penale” (così Corte cost. n. 460 del 1999; Corte cost. n. 121 del 1998).

²⁷ Corte cost. n. 238 del 2020, punto n. 4 del Considerato in diritto. Sulla pronuncia, G. LEO, *Inefficienza retroattiva delle norme sull'oblazione speciale prevista per i reati ambientali: la Consulta giudica costituzionalmente compatibile l'art. 318 octies del T.U. ambiente*, in www.sistemapenale.it, 16 novembre 2020; R. MANTEGAZZA, *Il regime intertemporale della “oblazione amministrativa ambientale”*, in www.rgaonline, 14 dicembre 2020.

²⁸ Così anche la *Relazione illustrativa*, cit., p. 363.