

LA FINALITÀ DEL NUOVO ISTITUTO TRA LEGGE DELEGA E DECRETO DI ATTUAZIONE

di *Alessandro Gerardi Virgili*

SOMMARIO: 1. Il nuovo paradigma giuridico dell'epoca riformista. – 2. La rilevanza giuridica e deflattiva delle condotte riparatorie. – 3. Dalla delega al decreto d'attuazione. – 4. Considerazioni a margine di una riforma ancora parziale in tema di estinzione delle contravvenzioni.

1. Il nuovo paradigma giuridico dell'epoca riformista

L'opera deflattiva della riforma Cartabia, ormai ben nota e assai discussa, passa anche per la predisposizione di rinnovati strumenti volti a creare dei «nessi sinergici»¹ tra pena e processo il cui risultato sia soprattutto apprezzabile in termini deflattivi e di massimizzazione delle *performance*, il vero scopo dell'azione riformatrice.

La consapevolezza di un certo fallimento del sistema giudiziario in termini qualitativi ha richiesto a gran voce un intervento correttivo che per certi versi si è trasformato in una ricostruzione strutturale della giustizia, fondato su nuovi paradigmi che vedono al vertice accettazione della pena, mediazione e collaborazione tra reo e offeso dal reato². Il passo verso l'affermazione di una media-

¹F. VERGINE-G. MICHELI, *La estinzione delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, in G. SPANGHER (a cura di), *La riforma Cartabia*, Pisa, 2022, p. 484.

²F. GIUNCHEDI, *Strategia ed etica comportamentale delle parti nel processo penale riformato*, in A. GAITO (a cura di), *Il giusto processo dopo la riforma Cartabia*, Pisa, 2023, p. 32, il quale rileva che «in questo modello predomina la consapevolezza che la qualità dell'accertamento possa essere riservata solo a pochi processi, in quanto la complessità del modello accertativo impone di attingere a risorse non disponibili. La conseguenza è quella di cercare di scongiurare l'implosione del

zione penale al pari della stessa in ambito civile e commerciale è già stato fatto ed è tangibile, ma altrettanto visibili sono le criticità che lo stesso genera in assenza di protocolli o intese volti a circoscrivere la portata di quella che è stata definita “giustizia riparativa” e che, di contro, ad avviso di chi scrive, poco riguarda il soggetto passivo del reato; questo perché la “riparazione”, cioè quell’atto di ristabilire la situazione preesistente al momento antecedente la commissione del reato, spesso non guarda agli effetti – anche se dovrebbe – e non sempre questi rappresentano la centralità dell’interesse (si avrà modo di vedere l’evoluzione delle tecniche riparatorie all’interno del sistema contravvenzionale e di come il cambio di presupposto applicativo restituisca sul piano concreto un diverso effetto restaurativo).

D’altro canto, al di là del grado di soddisfazione personale che si può o meno ottenere dai metodi di *restorative justice*, tanti sono invece, a livello di giustizia intesa nel binomio processo-punizione, i vantaggi diretti ed indiretti di tali “modelli alternativi”³. Sicuramente i più apprezzabili riguardano accelerazione, deflazione e performance poiché tali *diversions*, operando in concreto sul piano processuale riducono di molto le regiudicande “a processo”, ponendole addirittura – come nella disciplina in discussione – totalmente al di fuori del circuito giudiziario classico, anche se in questo caso ricondurre tutto a fini di economia processuale è riduttivo stante la presenza di un’azione propositiva con fini restitutori/risarcitori.

Si è fatto cenno all’esasperato binomio processo-pena (che negli anni ha da sempre generato difficoltà di coordinamento, non solo al sempre caldo tema del sovraffollamento carcerario ma soprattutto all’esecuzione e riscossione delle pene contravvenzionali⁴) ed è questo il punto di partenza da cui muovere per inquadrare i “*diversions*” ristorativi: la volontà di superare il «monopolio punitivo classico»⁵, passando dal metodo processuale alla mediazione/collaborazione

sistema mediante l’approdo della maggior parte dei processi verso definizioni alternative, costituite dai procedimenti semplificati».

³ Si richiama una riflessione di N. CASCINI, *Il nuovo art. 162-ter c.p.: esempio di “restorative justice” o istituto orientato ad una semplice funzione deflattiva?*, in *Arch. pen.* (web), 2, 2017, pp. 1-9. Si veda anche, soprattutto per le evidenze in tema di «eclissi della giurisdizione», A. PASTA, *Conclusioni. Potenzialità e limiti della nuova disciplina*, in questo volume.

⁴ È noto che multa e ammenda siano delle pene in crisi non solo per via del crollo del tasso di applicazione ma proprio per la loro intrinseca ineffettività dovuta al fatto che lo Stato non riesce mai ad incamerare l’intero ammontare dell’intero ammontare delle somme irrogate. Dal 2012 al 2019, della somma complessiva di 6,9 miliardi di euro dovuti all’erario per pene pecuniarie ne è stato recuperato solamente il 3%. Per un puntuale approfondimento M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L’inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022, p. 371.

⁵ Espressione di M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L’inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, cit., p. 369.

con il reo, genera una grande fatica di adattamento lavorativo soprattutto degli operatori del diritto chiamati a riformularne attività e prerogative⁶ al fine di concorrere, insieme alla riforma della giustizia, alla ricostruzione del legame sociale, morale e giuridico tra vittima e autore del reato⁷ mediante «un mutamento culturale e una maggiore professionalità, sì da consentire di “leggere” le variegate alternative procedurali e mutare la strategia in funzione degli accadimenti del processo»⁸. Letta in questa ottica dinamica, la forza delle variegate forme di giustizia riparativa sta nell’abbandono del concetto di pena in senso stretto al quale si sostituiscono forme concrete di collaborazione che tendono a ristabilire l’equilibrio sociale interrotto del quale si gioverebbe anche la società in concreto con un grande vantaggio. Nello specifico, l’intento efficientista del legislatore si è dovuto misurare non solo con la risposta punitiva statale ma ha dovuto prendere in considerazione il vero *vulnus* del sistema, cioè il processo stesso che risulta spesso ancorato a rigidi formalismi che si scontrano con l’efficienza e la speditezza. Pertanto, se per alcuni versi è stato sufficiente – già con la riforma Orlando – intervenire sul solo evento processuale, con la Riforma Cartabia sembra si sia radicata l’idea che l’efficienza del processo passi anche (e soprattutto, guardando all’ambito della presente trattazione) per la cruna del sistema sanzionatorio tenuto conto che l’efficienza «è un concetto di relazione che non si lega solo all’art. 111, comma 2, Cost., ma a tutti gli scopi primari che caratterizzano il sistema penale, imponendo un loro perseguimento, con un adeguato rapporto costi-risultati»⁹. E sicuramente, in estrinsecazione di questo,

⁶ Si veda A. GAITO, *Accusa e difesa di fronte ai nuovi istituti: problemi di scelta e strategia processuale*, in A. GAITO (coord.), *I giudizi semplificati*, Padova, 1989, p. 26 ss., il quale, in chiave anacronistica, già avvertiva l’esigenza che vi fosse «una nuova etica tanto in chi accusa quanto in chi si difende. I nuovi contenuti della funzione del p.m. e del ruolo del difensore esigono la paziente e non facile ricerca di nuove tecniche di attivazione professionale, tanto con riguardo all’individuazione ed alla delibazione delle fonti di prova quanto con riferimento alla definizione delle possibili scelte dell’epilogo della fase delle indagini preliminari [...] Il nuovo modello processuale innesca inevitabilmente problemi nuovi e delicati di deontologia professionale».

⁷ Sul punto si richiamano le riflessioni di L. EUSEBI, *La svolta riparativa del paradigma sanzionatorio. Vademecum per un’evoluzione necessaria*, in G. MANNOZZI-G.A. LODIGLIANI (a cura di), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Bologna, 2015, p. 97 s.; in maniera simile F. PALAZZO, *Crisi del carcere e culture di riforma*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2017, p. 10.

⁸ F. GIUNCHEDI, *Strategia ed etica comportamentale delle parti nel processo penale riformato*, cit.

⁹ M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L’inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, cit., p. 370, i quali, condivisibilmente, rimandano ad un pensiero di S. ROSSI, *Controtempo. L’Italia nella crisi mondiale*, Bari, 2009, p. 168, il quale ritiene che la giurisdizione è diretta «espressione di sovranità e garanzia dei diritti, dunque è una funzione senza costo e senza tempo, in cui ogni singolo processo ha valore assoluto» con esplicita conseguenza che l’oggetto del processo diviene un bene di valore infinito (i diritti o la libertà), che si deve «perseguire costi quello che costi e senza limiti di tempo».

non bisogna dimenticare il fine rieducativo della sanzione, di qualsiasi tipologia essa sia.

Se la “crisi” del sistema carcerario ha avuto clamore e rilevanza, spesso anche sul versante mediatico, anche le pene pecuniarie non hanno avuto sorte differente. Una crisi profonda che ha colpito l’eseguibilità oggettiva delle pene pecuniarie che è culminata – nell’ultimo rapporto del 2019¹⁰ – nell’impossibilità per lo Stato di recuperare la quasi totalità delle pene pecuniarie erogate, rendendo non solo le stesse di fatto inidonee al loro scopo ma svilendone a monte la funzione general preventiva tale da condurre ad un abbassamento dei tassi applicativi della medesima. E della mancata effettività della pena pecuniaria, nonché dell’affievolimento dell’effetto preventivo di “timore” verso la pena, ne ha dato rilievo la Consulta che ha ammonito lo Stato, sollecitandone «un complessivo intervento [...] volto a restituire effettività alla pena pecuniaria»¹¹. Di certo le possibilità di riscossione della pena pecuniaria, stando anche all’attuale situazione economica, non consentono, almeno per ora, di guardare ad un innalzamento della stessa o ad un ispessimento delle modalità restitutorie, motivo per cui, in applicazione anche analogica dei principi di collaborazione vittima-reo, nell’ottica riparativa del danno, anche per le contravvenzioni, sulla falsariga di quanto già avvenuto per i delitti con la giustizia riparativa e di quanto già in essere per determinate categorie di illeciti contravvenzionali, si è previsto un sistema di eliminazione del danno che, guardando anche alle esperienze affini, ha comportato il richiamo e lo svecchiamento di meccanismi estintivi del reato già noti nel panorama processuale ma con nuovi profili applicativi tali da impedire (perché di fatto è un’inibizione dell’azione) la celebrazione del processo stesso.

Invero, con l’introduzione degli artt. 12-ter ss. l. 30 aprile 1962, n. 283, il legislatore ha inteso valorizzare un meccanismo estintivo del reato già presente nel panorama penalistico affidandogli il compito di efficientamento e deflazione proprio mediante la collaborazione del reo con l’organo accertatore e con lo Stato. In verità tale procedura estintiva di tipo prescrittivo ingiunzionale diviene uno strumento tipicamente processuale che permette di efficientare non solo il sistema, appesantito dalla molteplicità procedure per reati bagatellari, ma altresì alleggerisce il lavoro delle procure lasciando agli uffici del pubblico ministero una competenza marginale (beninteso mai residuale) tale da rafforzare i dogmi

¹⁰ Si veda la Relazione illustrativa allo “Schema di 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”, rinvenibile in <http://www.sistemapenale.it/it/documenti/riforma-processo-penale-testo-schema-decreto-e-relazione-illustrativa>, 2022, p. 273 ss. Sul punto anche A.A.A. GIOVINAZZO, *La pena pecuniaria tra modifiche normative e realismo operativo: alcune osservazioni critiche*, in *Sist. pen.*, 26 aprile 2023.

¹¹ Corte cost., sent. 11 febbraio 2020, n. 15, in *Foro it.*, 4, 2020.

di dipendenza tra lo stesso e la polizia giudiziaria, nel caso *de qua* rappresentata dalle autorità amministrative di vigilanza e dei corpi di polizia o dei Carabinieri specializzati nell'accertamento dei reati in determinati e specifici ambiti; anzi, la vera forza della riforma sta proprio nel carattere decisivo, e per certi versi autoritativo, degli organi accertatori specializzati poiché è con essi e le proprie competenze che si strutturano condotte ripristinatorie e risarcitorie idonee alla dichiarazione di estinzione del reato.

Pertanto, dal punto di vista processuale, la l. 27 settembre 2021, n. 134, nel valorizzare uno strumento la cui natura va rinvenuta nel diritto penale sostanziale, in quanto attiene strettamente alla teoria del reato, rinvigorisce il processo penale prevedendo in linea generale che tale causa estintiva espliciti i suoi effetti, al ricorrere dei presupposti, già nella fase delle indagini preliminari con notevoli effetti positivi su due pilastri processuali: tale procedura, pertanto, è volta ad evitare la celebrazione del processo favorendo l'archiviazione del reato durante le indagini da parte del pubblico ministero che, fatta salva l'obbligatorietà di iscrizione nel registro delle notizie di reato, è sgravato da molti compiti in virtù del ruolo centrale che in tale procedura riveste l'organo accertatore con funzioni di polizia giudiziaria; non di meno, tale agire assicura una efficace tutela al bene giuridico leso, grazie alla leva ripristinatoria e risarcitoria sulla quale si basa il meccanismo estintivo del reato.

In sostanza tali innovazioni si fanno carico delle più ampie ambizioni in tema di riduzione del numero dei procedimenti che arrivano a giudizio e, al contempo, ad alleggerire il carico di lavoro delle procure grazie all'apporto sinergico degli organi accertatori specializzati; è per tali finalità deflative che la riforma ha teso comunque ad escludere dal novero delle contravvenzioni idonee ad inescare tale meccanismo estintivo quelle che concorrono con delitti poiché l'eventuale attivazione della procedura estintiva per la sola contravvenzione concorrente non avrebbe potuto produrre alcun effetto acceleratorio dei tempi della giustizia penale, obiettivo del PNRR, dovendo questa comunque fare il suo corso per accertare l'ipotesi delittuosa connessa.

Pertanto, in definitiva, tale intervento, nella più ampia ottica di deflazione ed efficientamento, consente di evitare al reo ed al sistema giudiziario la celebrazione di un procedimento penale per reati di basso disvalore sociale ogni qualvolta l'adempimento delle prescrizioni e il pagamento di una sanzione pecuniaria, o la prestazione di lavoro di pubblica utilità, garantiscano in tempi rapidi il ripristino dell'ordine giuridico violato dall'illecito e l'eliminazione di ogni conseguenza dannosa, effettiva o potenziale, derivante dallo stesso.

Stante anche il successo della legislazione precedente, ancora attuale, in tema di estinzione delle contravvenzioni per reati passibili di elisione delle conseguenze e ripristino dell'ante *delictum*, il legislatore richiama il meccanismo procedural-estintivo già inaugurato – e radicato – in materia di sicurezza, igiene e

salute sul lavoro (art. 19 ss. d.lgs. n. 758/1994 confermato con l'art. 301 d.lgs. n. 81/2008), tutela ambientale (artt. 318-*bis*-318-*octies* d.lgs. n. 152/2006 ed in materia di radiazioni ionizzanti (art. 228 d.lgs. n. 101/2020), con elementi nuovi che guardano all'effettività del danno e alla leva ripristinatoria e non più solo al pericolo di danno generato. La forza di una siffatta struttura "alternativa", ponendosi in linea con la *ratio* di efficienza, speditezza e semplificazione, contribuisce a rafforzare il superamento del modello processuale unico (già frammentato dal radicarsi dei riti speciali) che, rappresentando una alternativa all'ordinario, permette di sfoltire – anche se nel caso in esame in maniera molto limitata agli ambiti sopra delineati – l'intero sistema processuale ammettendo comportamenti *post factum* che, sin dalle indagini permettano una riduzione non indifferente dei tempi del processo.

In verità questa tendenza ad un diritto penale minimo, a cui corrisponde una drastica riduzione delle esperienze processuali, oltre a contrastare le inefficienze del sistema, vuol riavvicinare il cittadino alla giustizia, intesa nel suo più ampio valore sociale; ma questo incontra un limite contenutistico incolumabile anche con l'attuale opera riformista. Se il valore assoluto, assunto a guida della riforma, è l'efficienza senza perdere la giustizia, sicuramente il ragguaglio con il sistema penalistico è d'obbligo; e l'idea della depenalizzazione è lontana da questo assunto¹². Si è preferito puntare sull'alternatività della pena affinché fosse garantita comunque una sanzione ed una tutela per il soggetto che ha subito il reato, puntando però a modelli di collaborazione e mediazione tali da responsabilizzare il reo. Letto in questa direzione il paradigma punitivo *ex art. 27, comma 3, Cost.*, oltre alla rieducazione del reo tenderebbe sicuramente ad una socializzazione rafforzata tentando una sperata ricongiunzione tra i consociati¹³.

Ed anche se la strada è sicuramente lunga, di certo è in divenire¹⁴.

¹² Interessante sul punto una riflessione di G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 73, il quale ritiene che tale rilevanza del tutto processuale risulta «coerente con le istanze di sussidiarietà ed *extrema ratio* secondaria del sistema penale che, in attesa di una corposa depenalizzazione primaria legislativa, impongono di concentrare l'intervento dello *ius terribile* sui soli fatti concretamente lesivi in modo significativo di beni giuridici di rango costituzionale, evitando di punire anche i reati oggetto di riparazione tempestiva, sia quando si tratta di reati lesivi di interessi individuali e punibili a querela rimettabile ai sensi della causa estintiva generale di cui all'art. 162-*ter* c.p., sia quando si tratta di fattispecie lesive di interessi diffusi come in questo caso».

¹³ Sul punto O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Arch. pen.*, 2, 2022, p. 23, per il quale «emerge chiaramente il carattere non cognitivo, ma potestativo del giudizio, finalizzato all'irrogazione della pena nella tensione risocializzante. L'assoluzione è un caso mal riuscito ed è il simbolo dell'inefficienza del sistema».

¹⁴ Cfr. O. MURRO, *Estinzione del reato con condotte riparatorie (profili processuali)*, in *Dig. disc. pen.*, X, Agg., Torino, 2018, 159.

2. La rilevanza giuridica e deflattiva delle condotte riparatorie

La risonanza della crisi del sistema giudiziario, nella piena consapevolezza dell'inadeguatezza riformista sul solo sistema prescrittivo ed incriminatorio, ha comportato – come anticipato nel paragrafo precedente – il ripensamento del binomio reato/processo–pena, incentivando, come è avvenuto con la messa alla prova nel 2014 e l'introduzione dell'art. 162-ter c.p. nel 2017, dei rimedi acceleratori-cooperativi alternativi al processo. L'azione riformatrice attuale, nella piena consapevolezza degli effetti processuali risultanti, ha tentato un nuovo efficientamento sulla scia di quanto già adottato in precedenza, fondando (o forse proprio sperando) nella convinzione che la necessità di recuperare la ragionevole durata del processo, temperata con l'esigenza, sempre più pressante di dare corpo al giusto processo, passi comunque per la garanzia di determinate tutele che possono essere tali solo con una riforma che a tutto tondo abbracci il processo penale nel suo complesso. Certo, la comparazione sul piatto della bilancia non potrà mai essere appagante su entrambi i profili, qualità e speditezza possono essere un'ambita necessità ma di certo non possono coesistere nella rimodulazione del sistema strutturale penale. Da qui, guardando ai rapporti statistici sull'inflazione del processo si è inteso incidere su quei reati contravvenzionali, di facile risoluzione anche con metodologie di natura non prettamente penalistica. Si pensi alle condotte riparatorie o restitutorie che in qualche modo, nella loro estrinsecazione pratica, sono modellate sulle restituzioni civilistiche in materia di responsabilità extracontrattuale, tanto da indurre a definirle procedure di «tipo prescrittivo-ingiunzionale»¹⁵

Al fine di delineare la rilevanza giuridica, anche nel caso di cui trattasi, dell'estinzione delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore, si può muovere, anche analogicamente, dalla teoria generale del meccanismo estintivo preso a modello, rilevando l'unitarietà dei criteri costitutivi di tali azioni propositive. Il concetto di "unitarietà" testé richiamato è utile a creare una comune matrice, un'ossatura, dinanzi la quale sia facile distinguere la condotta riparatoria-estintiva dalla pena *stricto sensu*. Infatti, gli istituti che fondano sul meccanismo restaurativo – come si vedrà, oggi declinati su piani e fasi processuali diverse – trovano punto di forza nella sinallagmaticità del rapporto tra condotta riparatoria e beneficio estintivo: la prima, modellata sul danno causato dal reato, dovrà essere idonea ad eliminare gli effetti dannosi del reato, ripristinando lo *status quo ante*.

La versatilità di tale meccanismo estintivo trova ragione in alcuni punti fissi al ricorrere della totalità dei quali si possa soddisfare l'esigenza deflattiva, acce-

¹⁵G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., p. 70.

leratoria e ripristinatoria. Tra i punti fissi¹⁶ rilevano sicuramente a) la personalità, l'effettività e la volontarietà dell'adempimento della prescrizione impartita – nel caso – dall'organo accertatore; b) la previsione di un limite temporale perentorio entro il quale adempiere la condotta; c) la previsione del provvedimento estintivo. Diversi invece sono i punti variabili, di difficile catalogazione unitaria ma che attingono – in generale – ai presupposti applicativi, alle caratteristiche proprie e al contenuto della condotta riparatoria senza tralasciare i profili processuali.

L'estinzione del reato sarà dichiarata solamente quando siano stati soddisfatti l'adempimento della condotta e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose. Questo rapporto estintivo "cumulativo non alternativo" (del resto visibile anche nel testo del nuovo art. 12-ter l. 30 aprile 1962, n. 283¹⁷) deve essere oggettivamente realizzabile¹⁸ mediante condotte concrete in rapporto residuale:

¹⁶ O. MURRO, *Estinzione del reato con condotte riparatorie (profili processuali)*, cit., p. 150.

¹⁷ «[...] alle 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 e per le quali sia prevista la pena dell'ammenda, anche se alternativa a quella dell'arresto, si applicano le disposizioni del presente articolo e degli articoli 12-*quater*, 12-*quinquies*, 12-*sexies*, 12-*septies*, 12-*octies* e 12-*nonies*», così come modificato dal decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della l. 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al governo per l'efficienza del processo nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziario. Originariamente era previsto che il meccanismo estintivo in parola si applicasse alle contravvenzioni «per le quali sia prevista la pena della sola ammenda, ovvero la pena dell'ammenda, alternativa o congiunta [...]».

Per consentire l'estinzione della contravvenzione ed elidene le conseguenze dannose o pericolose, l'organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario e comunque non superiore a sei mesi. In presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore, che determinino un ritardo nella regolarizzazione, il termine può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a ulteriori sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero. [...]

Con la prescrizione l'organo accertatore può imporre, anche con riferimento al contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro, specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose per la sicurezza, l'igiene alimentare e la salute pubblica».

¹⁸ Si veda O. MURRO, *Estinzione del reato con condotte riparatorie (profili processuali)*, cit., 152. Si richiama anche Cass., Sez. Un., 23 aprile 2014, n. 33864, in *CED Cass.*, 264239 nella cui motivazione si legge che per la riparazione del danno cagionato, tra le restituzioni o il risarcimento, e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, «non vi è alternative, come dimostrato dalla presenza della congiunzione "e", dovendo tali esigenze essere entrambe soddisfatte ai fini dell'operatività del meccanismo estintivo, ovviamente sempre che si siano verificate concre-

non basta esaudire la prescrizione nominale dell'organo accertatore ma è opportuno che la stessa abbia concretizzato la riparazione auspicata¹⁹. Il rapporto è cumulativo non alternativo poiché entrambi – presupposti ed effetti – solo insieme possono concorrere e fondare la dichiarazione d'estinzione del reato. Nell'art. 12-ter l. 30 aprile 1962, n. 283 di nuovo conio, il legislatore per dare concretezza al concetto di riparazione, ha operato una distinzione “a livelli”, optando per condotte ripristinatorie o risarcitorie e misure atte a far cessare situazioni di pericolo ma, considerata l'onerosità del duplice livello della riparazione in contrasto con la speditezza della procedura, ha prescritto la condotta “in più” – quella tipicamente volta all'eliminazione del pericolo (condotta specifica per l'estinzione contravvenzionale in tema radiazioni ionizzanti, art. 228 d.lgs. n. 101/2020) – solamente come monito per la corretta prosecuzione dell'attività, laddove «con la prescrizione l'organo accertatore può imporre, anche con riferimento al contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro, specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose [...]», così prevenendo, in termini concreti, reiterazioni della violazione contestata.

Sicuramente questa sinallagmaticità tra condotta e riparazione, anticipata – come da riforma – alla fase delle indagini, comporta non solo la semplificazione processuale ma una vera e propria accelerazione con notevole risparmio delle energie processuali giacché dall'iscrizione della notizia di reato non vi sono interventi attivi dell'autorità giudiziaria, tanto è vero che come epilogo processuale, successivo alla dichiarazione d'estinzione della contravvenzione vi è proprio l'archiviazione, una delle cause conclusive tipizzate della fase delle indagini. Questa specificazione confina il nuovo meccanismo ripristinatorio e risarcitorio ad una fase procedimentale ben definita: le indagini preliminari; e lo fa con la consapevolezza di un impatto positivo sull'impianto processuale, ben accorta di quanto già avvenuto in altri ambiti.

Se con i meccanismi sostanziali di estinzione del reato la fase processuale era un passaggio obbligato, nell'ambito contravvenzionale individuato, dove la specializzazione dei nuclei operativi permette una celere individuazione della condotta idonea all'eliminazione delle conseguenze del reato, questo passaggio avviene totalmente residuale, o meglio necessario allorquando la prescrizione non

te conseguenze dannose o pericolose da eliminare ed essendovi danni da risarcire, dovendosi ammettere la sufficienza di una sola delle due nell'ipotesi in cui l'altra sia concretamente ed oggettivamente insussistente».

¹⁹ Infatti, il criterio funzione alla prescrizione riparativa parte proprio dall'analisi delle ipotesi di sussistenza di «possibilità di elisione della situazione di danno o pericolo mediante l'indicazione di appositi canoni comportamentali e, in caso affermativo, decidere il contenuto delle relative prescrizioni». Si rimanda alle puntuali considerazioni di G. RANALDI-D. POLIDORO, *L'estinzione della contravvenzione e l'archiviazione del procedimento*, in questo volume.

viene eseguita e si informa il pubblico ministero delle determinazioni del caso sulla notizia di reato.

Di seguito, richiamata l'esperienza precedente in tema di sicurezza, igiene e salute sul lavoro (art. 19 ss. d.lgs. n. 758/1994 confermato con l'art. 301 d.lgs. n. 81/2008), tutela ambientale (artt. 318-*bis*-318-*octies* d.lgs. n. 152/2006)²⁰ ed in materia di radiazioni ionizzanti (art. 228 d.lgs. n. 101/2020), si cercherà di tracciare un profilo del nuovo meccanismo estintivo, emarginandone similitudini e diversità nelle risonanze processuali.

3. Dalla delega al decreto d'attuazione

Nella più ampia ricerca di equilibrio processuale²¹, gli obiettivi di speditezza ed efficientamento di cui al PNRR sono sicuramente l'animo dei flussi riformisti dell'intero sistema processuale, non solo penale come si sa. La richiesta da parte dell'Europa di ridurre la durata media dei procedimenti ha comportato ripensamenti e decisioni strutturali che hanno portato alla creazione o manipolazione di strumenti processuali non sempre volti alla semplificazione o addirittura all'esclusione della celebrazione del processo al fine di velocizzare e resecare tanto i processi già pendenti in determinati ambiti e fasi che quelli nascenti in settori ben individuati (come avvenuto nel caso di cui trattasi).

Con l'art. 1, comma 23, della legge delega è stato chiesto al Governo di intervenire sul processo mediante modifiche all'apparato sanzionatorio delle contravvenzioni, ritenendo influente la pressione dei reati contravvenzionali sull'in-

²⁰ Anche se con le dovute cautele poiché l'ambito di applicazione di questa procedura di nuovo conio è diverso da quello proprio dell'analogo meccanismo estintivo previsto in materia ambientale dagli artt. 318-*bis* ss. d.lgs. n. 152/2006, che riguarda invece contravvenzioni «che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale» (nel senso che il danno ostativo all'estinzione delle contravvenzioni ambientali non si identifica con il “danno ambientale” di cui all'art. 300 d.lgs. n. 152/2006, potendo avere dimensioni e consistenza minori e riguardare, oltre le risorse naturali, anche quelle urbanistiche o paesaggistiche protette. Sul punto rilevante è la recente Cass., Sez. III, 11 dicembre 2020, n. 25528, in *Cass. pen.*, 2, 2022, p. 617.

²¹ Nel settore della giustizia, il Consiglio europeo, nelle sue annuali Raccomandazioni (dal 2017 al 2019) ha costantemente sollecitato l'Italia a “ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio”, nonché ad “aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione”. Così il PNRR si propone l'obiettivo di rendere più efficiente il processo penale e di accelerarne i tempi di definizione, attraverso interventi mirati di cui alla l. 27 settembre 2021, n. 134. Mediante la delega, l'esecutivo ha tentato di semplificare e razionalizzare il sistema processuale in tutti i suoi ambiti, non tralasciando alcuna fase, ma si è dedicato soprattutto ad ampliare – e per certi versi incentivare – la possibilità di ricorso ai riti alternativi e a tutti i benefici ad essi connessi.

tero funzionamento del sistema. La delega individua una serie di criteri forti a cui ancorare la riforma; criteri che, come si vedrà, rendono tale meccanismo estintivo un vero e proprio istituto di matrice processuale, ancorato alla sinergica collaborazione della polizia giudiziaria con il pubblico ministero, lasciando al giudice un compito davvero marginale e – in questo caso – minoritario.

È da premettere che il risultato sperato dalla delega di certo non brilla di novità. Invero il testo definitivo della Riforma altro non è che una sorta di riedizione di quanto già proposto nel 2015 dalla Commissione Caselli e nel 2020 dal d.d.l. AC n. 2427²², anche se in edizione “*minor*” avendo la novella introdotto un’unica possibilità estintiva rinunciando alla previsione di un ulteriore percorso premiale per tutte le contravvenzioni più gravi punite con la sola pena dell’arresto (assunto in verità mai entrato neanche nel *corpus* della delega)²³. Pertanto, pur muovendosi in un alveo già battuto dalle precedenti commissioni, il legislatore della Riforma ha dovuto misurarsi con gli obiettivi del PNRR e, nell’ottica deflattiva, ha inteso orientarsi verso il paradigma ripristinatorio processuale che si sostanzia nell’inibizione non solo dell’esercizio dell’azione penale (fermo restando l’obbligo di iscrizione della notizia di reato) ma della stessa trattazione in giudizio allorquando gli effetti del reato siano stati neutralizzati, invitando il Governo 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; inoltre a prevedere la possibilità della prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento della somma di denaro; ed infine prevedere la possibilità di attenuazione della pena nel caso di adempimento tardivo». La delega detta anche dei criteri organizzativo-gestionali, invitando ad «individuare le contravvenzioni per le quali consentire l’accesso alla causa di estinzione di cui sopra tra quelle suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, salvo che concorrano con delitti» mantenendo «fermo l’obbligo di

²² Sul punto si rimanda alla puntuale trattazione di M. DONINI, *Sicurezza alimentare e salute pubblica nei progetti di riforma*, in A. GARGANI (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzo-C.E. Paliero-M. Pelissero, Torino, 2021, p. 461 ss.

²³ Si fa rilevare che nel d.d.l. AC n. 2427 era stata prevista per le contravvenzioni punite con il solo arresto una diversa procedura estintiva che poteva essere attivata, non nella fase prodromica delle indagini, ma al momento della pronuncia della sentenza di condanna non superiore a due anni da parte del giudice di cognizione in caso di effettiva rimozione da parte del reo delle situazioni di pericolo in precedenza create e che conduceva all’estinzione del reato se, nei tre anni successivi, non ne fossero stati commessi altri analoghi: una sorta di pena sospesa sulla scorta dell’eliminazione del danno arrecato.

riferire la notizia di reato ai sensi dell'art. 347 del codice di procedura penale». In conclusione, il delegante, per la buona riuscita del progetto riformatorio ha ritenuto si dovesse «prevedere la sospensione del procedimento penale dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. fino al momento in cui il pubblico ministero riceve comunicazione dell'avvenuto adempimento o del totale inadempimento delle prescrizioni e del pagamento della somma di denaro e la fissazione di un termine massimo per la comunicazione stessa»²⁴.

Tale guida, per alcuni aspetti tassativa e qualificante, mentre per altri imprecisa e carente (si pensi al generico richiamo all'ammenda) ha permesso – con qualche dubbio al riguardo – al Governo di orientarsi nell'esercizio della delega, soprattutto in quello esternato alla lett. b), dell'art. 1, comma 23, l. 27 settembre 2021, n. 134, individuando, grazie ad un criterio d'impatto, circoscritti ambiti di materia nei quali sono previste dalla legge contravvenzioni suscettibili di elisione del danno o del pericolo, mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, caratterizzate da un forte grado di contestazione tale da scontrarsi con la speditezza processuale. Come anticipato, snodo fondamentale di questa ricerca, è stata la presenza, non solo a livello normativo ma soprattutto di prassi, di autorità amministrative di vigilanza e di corpi di polizia o dei Carabinieri (come i Nuclei Anti Sofisticazione e Sanità – NAS) specializzati nell'accertamento di reati in quegli ambiti. Il legislatore ha puntato – e nutre forti speranze – sulla buona riuscita di tale collaborazione attiva, guardando agli organi accertatori specializzati come un necessario anello di congiunzione tra prescrizioni e accertamento ai fini del ripristino dell'*ante delictum* e alla estinzione del reato.

Complici le esperienze pregresse in ambiti amministrativi accomunati dalla premessa dell'elisione o previsione del danno, quali sicurezza, igiene e salute sul lavoro (art. 19 ss. d.lgs. n. 758/1994 confermato con l'art. 301 d.lgs. n. 81/2008), tutela ambientale (artt. 318-*bis*-318-*octies* d.lgs. n. 152/2006 e radiazioni ionizzanti (art. 228 d.lgs. n. 101/2020), il legislatore, nella ricerca di contravvenzioni suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, ha individuato quale ambito di disciplina quello delle contravvenzioni in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande, previste dalla l. 30 aprile 1962, n. 283 e da altre disposizioni aventi forza di legge, rispondendo chiaramente all'invito espresso in delega riguardo il *modus* ed il *quantum* della pena²⁵.

²⁴L. 27 settembre 2021, n. 134, in *G.U.*, Serie generale, 4 ottobre 2021, n. 137.

²⁵Invero, ad un'attenta lettura, l'art. 1, comma 23, l. 27 settembre, n. 134, sul punto era di ampia portata, poiché individuava le contravvenzioni potenzialmente interessate dall'orbita della riforma sanzionatoria solamente *quoad poenam*, ossia tra quelle punite con l'ammenda, il che, nella più ampia considerazione, ricomprendeva non solo la pena dell'ammenda in sé anche quelle

Sicuramente l'impatto deflattivo valutabile sulla pena è, in chiave estensiva, un buon punto di partenza per l'intento efficientista e deflattivo poiché permette di anticipare la definizione del procedimento penale alla fase delle indagini in un numero consistente di ipotesi in cui non è ammessa l'oblazione *ex art. 162 bis c.p.* con possibili risvolti positivi non solo sull'incidenza della prescrizione, ma anche sul rafforzamento della difesa dei beni giuridici tutelati²⁶, innescando da subito condotte ripristinatorie e risarcitorie tali da neutralizzare, in tempi brevi e tassativi, gli effetti del reato; ma l'individuazione tassativa e limitata di uno specifico ambito appare una scelta non troppo in linea con le premesse.

Pertanto, posto quale punto fermo l'ambito operativo, la nuova disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni, a seguito di ampie discussioni sull'incidenza sociale e processuale di reati di frequente contestazione²⁷, sulla scia di quanto sopra esplicitato alla ricerca di contravvenzioni suscettibili di elusione del danno o del pericolo mediante condotte riparatorie o risarcitorie, durante lo scrutinio si è pervenuti all'individuazione delle contravvenzioni ricomprese all'interno della l. 30 aprile 1962, n. 283 in tema di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande, per le quali oltre l'importante valore della tutela presidiata dall'art. 32 Cost., la tassatività della condotta e la facile individuazione della condotta riparatoria, si è voluto valorizzare la presenza di organi accertatori altamente qualificati (come i NAS) non solo idonei alla repressione ma anche talmente qualificati da individuare le ipotesi riparatorie contenute della prescrizione impartita.

Questo rafforzamento degli organi processuali, volto a garantire qualità al sistema sanzionatorio delle contravvenzioni, ha visto la luce, grazie all'art. 70,

punite alternativamente o in aggiunta con l'ammenda. Tale indicazione ha sicuramente escluso la possibilità ricomprendere, nell'esercizio di delega, le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto. Ed infatti l'estensione della causa estintiva alle contravvenzioni punite con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, per richiamare i vantaggi deflattivi sperati dalla riforma, richiede che la contravvenzione di cui si tratti sia punita con la pena edittale dell'ammenda – rilevante quale parametro di individuazione della somma da pagare in sede amministrativa – senza escludere l'ipotesi della comminatoria congiunta dell'arresto. Per un'analisi completa delle motivazioni si veda N. GALLO, *Il settore interessato: i reati alimentari ex l. 30 aprile 1962, n. 283*, in questo volume.

²⁶ G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., p. 73, qualifica tale tutela come "rafforzata" in quanto «strettamente conness[a] con altri interessi primari fondamentali, come, ad esempio, la salute pubblica».

²⁷ Durante i lavori ed in sede di stesura del testo della Riforma sono stati presi ad esame tre possibili ambiti applicativi: a) le contravvenzioni in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande previste dalla l. 30 aprile 1962, n. 283 e altre disposizioni aventi forza di legge; b) le contravvenzioni in materia di edilizia e urbanistica, previste dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e da altre disposizioni aventi forza di legge; c) le contravvenzioni in materia di beni culturali e di paesaggio previste dal d.l. 22 gennaio 2004, n. 42 e da altre disposizioni aventi forza di legge.

comma 1, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 che ha introdotto all'interno della succitata legge gli artt. 12 da *ter* a *nonies*, i quali ricalcano, seppur con contenuto ovviamente diverso lo schema procedimentale già attuato e consolidato in tema di igiene e sicurezza sul lavoro²⁸ (artt. 20, comma 1, d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758) e tutela ambientale²⁹ (art. 318-*ter*, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). Invero, ogni qualvolta venga accertata una violazione *ex art. 12-ter*, l'organo accertatore specializzato, nelle funzioni *ex art. 55 c.p.p.*, a seguito dell'azione repressiva impartisce al contravventore un'apposita prescrizione ristorativa, stabilendo un congruo termine entro il quale eseguire l'azione positiva. Il termine imposto non deve eccedere il periodo di tempo tecnicamente necessario per l'azione ripristinatoria e comunque non superiore a sei mesi; lo stesso può essere prorogato per una sola volta, per un periodo non superiore a sei mesi, a richiesta motivata del contravventore in presenza di specifiche e documentate circostanze non allo stesso imputabili tali da generare un ritardo nella regolarizzazione della posizione oggetto di contravvenzione.

Così, in termini generali, la procedura estintiva già consolidata, ma nel nuovo ambito operativo applicabile esclusivamente alla fase delle indagini preliminari³⁰, segue una scansione temporale serrata che vede come primo atto l'accertamento del fatto di reato (artt. 5, 6, 12 e 12-*bis*, l. n. 283/1962), atto prodromico al potere e/o dovere di impartire una prescrizione riparatoria al contravventore. Tale prescrizione dovrà indicare l'oggetto dell'obbligazione e il termine congruo per la regolarizzazione della stessa. L'accertamento e l'assegnazione di specifiche prescrizioni comunque non esime la Polizia Giudiziaria o le autorità amministrative di vigilanza nelle funzioni *ex art. 55 c.p.p.* dal comunicare al Pubblico

²⁸ Cfr. G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, Napoli, 2008, *passim*.

²⁹ Si vedano F. POMES, *Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale*, in *Lexambiente*, 2019, 4, p. 60 ss.; E. COTTU, *La prescrizione dei reati ambientali: efficacia, coerenza, ragionevolezza?*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, p. 272 ss.

³⁰ La considerazione dell'idoneità di tale meccanismo estintivo applicabile solamente durante la fase delle indagini preliminari, pur suonando attuale ed innovativa quale metodo deflattivo, trova fondamento nella giurisprudenza costituzionale degli anni '90. Invero, in maniera totalmente univoca, anche se il contesto era l'estinzione delle contravvenzioni di cui al d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, la consulta, con le decisioni Corte cost., ord. 23 dicembre 1999, n. 460, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 3939 e Corte cost., ord. 16 dicembre 1998, n. 415, in *ivi*, 1998, p. 3572, aveva già affermato che «è assolutamente pacifico che la nuova disciplina dell'estinzione del reato, contenuta nel capo II del decreto legislativo n. 758 del 1994, è 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 via amministrativa di una somma [...] 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».

Ministero la notizia di reato e il verbale contenente l'obbligazione. A questo punto il Pubblico Ministero provvede ad iscrivere la notizia di reato.

Il procedimento è sospeso³¹ fino alla comunicazione dell'avvenuta o meno esecuzione delle direttive dell'organo accertatore. Qui lo scenario si divide: se alla scadenza del termine viene accertato il corretto e tempestivo adempimento dell'obbligo con la conseguente eliminazione della violazione, il contravventore è ammesso al pagamento in sede amministrativa di un sesto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Ai sensi del nuovo art. 12-*quinquies*, il contravventore che per le proprie condizioni economiche e patrimoniali sia impossibilitato a provvedere al pagamento della somma di denaro può essere autorizzato dal pubblico ministero a svolgere lavoro di pubblica utilità presso enti regionali, provinciali, comunali e presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. A seguito dell'accertamento positivo, coronato dal pagamento, la contravvenzione si estingue ed il Pubblico Ministero chiede l'archiviazione. In caso contrario, quando la prescrizione non viene adempiuta, viene revocata la sospensione del procedimento e lo stesso riprende il suo corso³².

Dalla lettura complessiva di questo gruppo di rinnovate norme emerge che l'intento riformatorio, ben consapevole della prassi sanzionatoria delle contravvenzioni, è riuscito a mantenere vivo un meccanismo consolidato aprendo le porte, semplicemente con delle diverse locuzioni, ad una più ampia lesione del bene giuridico, guardando con attenzione a quelle contravvenzioni che abbiano cagionato «un danno o un pericolo suscettibile di elisione»³³. È un cambio di rotta importante poiché ai fini della dichiarazione di estinzione del reato si richiama un meccanismo che, seppur inglobato già nel sistema penalistico, deriva nella sua interezza dalla matrice restitutoria e risarcitoria della responsabilità civile; meccanismi simili con ovvi presupposti nativi diversi e chiaramente legati alla responsabilità dell'azione.

Complessivamente, questo segmento della Riforma Cartabia appare chiaramente in linea tanto con la *ratio* generale della riforma quanto con i criteri espressi in delega, avendo tradotto in modo chiaro e razionale i principi locomotori dell'azione riformatrice, rispondendo in maniera diretta agli scopi di «a) evitare in radice la celebrazione del processo penale, favorendo altresì l'archiviazione del reato contravvenzionale durante le indagini preliminari, decongestionando così la giustizia pubblica sin dalle fasi prodromiche dei giudizi penali; b) sgravare il pubblico ministero da molti dispendiosi compiti, attribuendo un ruolo centrale nella attivazione della procedura e nella sua 'gestione' all'organo accertatore chiamato

³¹ Sulla sospensione del procedimento si rimanda a L. PULITO, *La sospensione del procedimento penale*, in questo volume.

³² Si veda F. TRAPPELLA, *Il procedimento. Un'analisi di sistema*, in questo volume.

³³ Testo del nuovo art. 12-*ter* l. 20 aprile 1962, n. 283.

ad operare con funzioni di polizia giudiziaria; c) assicurare una efficace tutela al bene giuridico tutelato di carattere pubblico-collettivo o c.d. diffuso in presenza di reati privi di effettiva portata dannosa o pericolosa, grazie alla leva ripristinatoria/risarcitoria sulla quale si basa il meccanismo estintivo»³⁴.

Inoltre – rimandando alle considerazioni effettuate al paragrafo 1 – la rinnovata procedura sembra collimare con la nuova concezione della pena di tipo special-preventivo positivo desumibile dall’art. 27, comma 3, Cost., che costituisce il fondamento sovraordinato della recente tendenza politico-criminale diffusasi negli ultimi due decenni volta ad introdurre ipotesi di non punibilità, anche successive al fatto, improntate su condotte positive postume a contenuto reintegrativo dell’offesa arrecata. Ed è proprio tramite comportamenti controffensivi tempestivi dello stesso reo che si dà valore e contenuto a quel concetto costituzionalmente elevato di “rieducazione”. Sarebbe, infatti, incoerente irrogare la pena ad un soggetto che, attivamente e tempestivamente, si sia attivato per eliminare gli effetti della condotta, riequilibrando i valori dell’ordinamento giuridico precedentemente violati, ma anzi la condotta propositiva dell’agente è in grado di rafforzare – anche se interviene nel *post factum* – la tutela dei beni giuridici tutelati dalla fattispecie incriminatrice accertata. Tale fattispecie estintiva soddisfa, inoltre, anche esigenze di general-prevenzione positiva orientando culturalmente i consociati *in primis*, guidandone le coscienze che muovono l’azione.

Per di più, richiamando il binomio reato/processo – pena, tale meccanismo, tenuto conto del disvalore sociale, sembra rispettoso delle esigenze di proporzionalità e ragionevolezza della pena *ex art.* 3 Cost., in quanto l’accertata possibilità di neutralizzazione del danno fa scendere il livello di gravità dell’azione – già ritenuta meno offensiva dallo Stato – tale che ogni inflizione sanzionatoria, anche edittalmente comminata, apparirebbe eccessiva agli occhi della collettività e del singolo. Ci si troverebbe di fronte ad una situazione che va ad ampliare quell’esistente divario tra Stato e Uomo, denso di incertezza e sfiducia nella repressione dei reati e nella conseguente giustizia.

4. Considerazioni a margine di una riforma ancora parziale in tema di estinzione delle contravvenzioni

Giunti a questo punto si ritiene opportuna qualche considerazione sistematica tanto sulla riforma in sé quanto sulle conseguenze e sul quanto poteva (forse) essere ancora fatto, muovendo da una premessa generale sull’aspetto “esteriore”

³⁴ Relazione Illustrativa, in *G.U.*, Serie generale, n. 245 – Suppl. Straordinario, n. 5, 19 ottobre 2022, p. 354.

della legge fino all'aspetto lessicale da cui ne discende l'applicazione concreta.

Nel presentare i criteri di delega, si è parlato della l. 27 settembre 2021, n. 134 come di un disposto tassativo e qualificante anche se a tratti impreciso e carente: questa vaghezza a cui si fa riferimento per la ricerca di una causa estintiva delle contravvenzioni suscettibili di elisione del danno e del pericolo mediante condotte riparatorie o risarcitorie destinata ad operare nella fase delle indagini preliminari non deve essere apprezzata solo per la necessità di cercare altri elementi qualificanti – quali sono stati, ad esempio, la presenza di autorità amministrative di vigilanza e di corpi di polizia o dei carabinieri specializzati in determinati settori – ma la riflessione deve essere ricondotta sulla possibilità di delegare all'esecutivo la materia penalistica, il vero *vulnus*, ad avviso di chi scrive, di questo passaggio riformatorio.

Due sono gli aspetti costituzionali su cui riflettere: gli artt. 76 e 25, comma 2, Cost. Nel disposto dell'art. 76 non si fa esplicito divieto alla delega legislativa purché questa sia determinata nei «principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti». Letta con l'occhio clinico del costituente emerge una qualche mancanza di specificazione nella delega, poiché i riferimenti all'ambito e alla pena generano spazi di discrezionalità non di poco conto poiché concede all'Esecutivo un'ampia libertà di autonomia decisionale nella scelta di contenuto con il quale riempire la delega.

Seconda riflessione, strettamente collegata alla prima, riguarda la riserva di legge assoluta nella disciplina delle prescrizioni dotate di rilevanza penale che discende dall'applicazione del comma 2 dell'art. 25 Cost. Richiamando le criticità appena espresse, deve sottolinearsi che si è concesso al Governo di decidere gli ambiti di operatività di una utilissima misura premiale come quella appena varata celandoli sotto la veste della necessità di una celere risposta alle richieste per il PNRR; ed in questi termini la soluzione in discussione era duplice: creare/modellare una procedura estintiva di carattere generale da introdurre – *ex art. 3-bis c.p.* – nel *corpus* normativo generale del Codice sostanziale, garantendo una sistematicità alla frammentazione normativa esistente nei diversi settori, ovvero creare una procedura specifica per un determinato gruppo di contravvenzioni o ambito sanzionatorio. La soluzione adottata e le motivazioni sono già state esplicitate³⁵ anche se non appare coerente col sistema poiché esclude tanti

³⁵ In verità, assunta la materia d'interesse occorre evidenziare che 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 sembrerebbe incongruo il riferimento alla materia della tracciabilità perché, a legislazione vigente, la violazione degli obblighi di rintracciabilità appare presidiata da sanzioni amministrative *ex art. 2 del d.lgs. n. 190/2006*. Come rilevato dalla Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione n. 2/2023, consultabile in https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1673352536_relazione-massimario-2-2023.pdf, 5 gennaio 2023, p. 260, «tale refuso sembrerebbe dovuto al recupero, in parte *qua*, della

altri settori costellati da ipotesi contravvenzionali di disvalore e conformazione similari e sottoposte all'accertamento di soggetti specializzati, come quelli dell'urbanistica, del paesaggio, dell'edilizia, dei beni culturali e della circolazione stradale.

Sicuramente, poiché il fine principale dell'istituto è quello deflattivo, prevenire una causa di estinzione delle contravvenzioni più ampia avrebbe comunque giovato al sistema, che in attesa di un'opera (sperata) di depenalizzazione continuerà ad essere intriso di procedimenti il cui disvalore sociale è considerato minoritario, dato che per statistica giudiziaria le contravvenzioni in materia urbanistica ed edilizia sono quelle per le quali il termine prescrizione spira prima della conclusione del giudizio di primo grado³⁶.

Un secondo aspetto critico, se si vuole definirlo tale, muove dall'assunto dell'art. 162-ter c.p., inserito con l. 23 giugno 2017, n. 103, che disciplina l'estinzione del reato a seguito della riparazione da parte dello stesso del danno cagionato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e abbia eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato. Sarebbe stato forse di più facile applicazione un meccanismo analogicamente plasmato su tale disposizione poiché avrebbe concesso sicuramente organicità – in generale – all'estinzione del reato, come istituto proprio di rilevanza penalistica. Il criterio estensivo avrebbe trovato fondamento per le sole tipologie di contravvenzioni indicate tassativamente dal legislatore, o genericamente poste a tutela di interessi diffusi in cui il danno o pericolo è rimuovibile agevolmente con una prescrizione, in modo tale da, innanzitutto, eliminare le asimmetrie attualmente esistenti tra quelle già in vigore, uniformandone i presupposti, ed evitare di introdurne di nuove generando ulteriore frammentazione sanzionatoria tra categorie contravvenzionali simili.

In alternativa, riflettendo sugli scopi perseguiti in tale ambito ed in vista di una drastica riduzione dei processi in attivo – come chiesto dal PNRR – sarebbe stato ipotizzabile una estensione (sempre in casi tassativi) della non punibilità per particolare tenuità del fatto *ex art 131-bis c.p.*³⁷. Si ritiene plausibile che tale

corrispondente formulazione contenuta nell'art. 39 del progetto del 2015 di riforma dei reati agroalimentari, ove nel progettato art. 12-ter, da inserire nella l. n. 283 cit., si prevedeva in effetti l'applicabilità del meccanismo estintivo «alle contravvenzioni in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità e igiene alimentare», ma in un contesto riformatore ove si suggeriva la contestuale elevazione dell'illecito-spia di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 190 del 2006 da illecito amministrativo a contravvenzione (e, dunque, come tale estinguibile)».

³⁶ Sul punto si veda F. VERGINE-G. MICHELI, *La estinzione delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, cit., p. 497.

³⁷ Si ricorda che «L'ambito di insediamento dell'istituto è quello dei reati bagatellari impropri; di ipotesi espressive, quindi, di un disvalore astratto che sconsiglia una loro espunzione dal sistema penale, secondo la logica della depenalizzazione in astratto, ma le cui concrete manife-

scelta di politica criminale non sia stata presa in considerazione dal legislatore poiché, a fronte della garanzia di certezza del diritto, quest'ultima, che prevede un proscioglimento nel merito per fatti bagatellari la cui punibilità risulta irragionevole e sproporzionata tanto per l'ordinamento quanto per l'autore del reato³⁸, avrebbe difettato, rispetto al modello di disciplina cristallizzato, di due elementi fondamentali: l'estinzione del reato ed il ripristino dello stato di fatto *ante delictum*, elementi fondamentali nel nuovo paradigma processuale. In sostanza tale soluzione risulta essere meno appagante considerato che non garantisce all'offeso, anche se in ogni caso non è mai contemplato nella procedura, un effettivo reintegro dello *status quo ante*, né un ristoro economico per le casse statali³⁹.

A conclusione di questa premessa, quel che viene in risalto è sicuramente la responsabilizzazione delle autorità amministrative di vigilanza e di corpi di polizia o dei Carabinieri specializzati nelle funzioni *ex art. 55 c.p.p.*⁴⁰. La qualificazione dell'attività accertativa diviene la scriminante materiale per l'applicazione settoriale – nonostante l'apertura generale della delega alle contravvenzioni punite con l'ammenda. Qui, forse per la prima volta, si è inciso sul sistema sanzionatorio responsabilizzando la Polizia Giudiziaria senza incidere in maniera diretta né sul reato né tantomeno sulla procedura *strictu sensu* (basti pensare che comunque è stato mantenuto l'epilogo tipico della fase delle indagini senza sovvertire la procedura).

Scendendo ora nello specifico nella lettura del nuovo *corpus*, senza presunzione di completezza ma rimandando l'analisi completa ai capitoli che seguono,

stazioni possono anche rivelarsi, per l'appunto, di modesto impatto lesivo»; così A. GULLO, *La particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.: una figura sotto assedio*, in *Arch. pen.* (web), 1, 2021, p. 5.

³⁸ Sulla natura sostanziale e processuale dell'istituto della particolare tenuità del fatto si veda G. GARUTI, *L'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto: profili processuali*, in *Proc. pen. e giust.*, 6, 2015, p. 1.

³⁹ Sia permessa una considerazione. Emerge, quasi fosse una conseguenza di stampo sicuramente più sostanziale che processuale non voluta dalla Riforma, che questa scelta politico-criminale, per quanto apprezzabile dal punto di vista processuale poiché portatrice di alti valori tra i quali sicuramente la ragionevole durata del processo, conferma e rafforza una tendenza riformatrice – anche se prettamente in chiave dottrinale – della teoria generale del reato di moderno stampo gradualista che prevede l'introduzione di una nuova categoria di reato: il reato riparato. Si tratta, per l'appunto, di una fattispecie di reato estinto mediante la riparazione dell'intero danno mediante le restituzioni o il risarcimento con l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del fatto. Tale nuova categoria di reato è stata pedissequamente già delineata da M. DONINI, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. cont.*, 18 maggio 2015.

⁴⁰ Per le cui peculiarità si rimanda a C. SANTORIELLO, *I soggetti protagonisti*, in questo volume.