

Premesse per uno studio sull'estinzione dei reati alimentari

Premises for a study on the extinction of food offences

Filippo Giunchedi

Professore associato di Diritto processuale penale
nell'Università degli Studi Niccolò Cusano di Roma

Sommario: 1. Il fine giustifica i mezzi. – 2. Modelli consolidati per prospettive inedite. – 3. Più potere al pubblico ministero e meno al giudice per le indagini preliminari. – 4. Un legislatore “timido”.

ABSTRACT

L'estinzione dei reati agroalimentari per adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore prevista dalla l. 30 aprile 1962, n. 283 prevede una procedura che, nonostante presenti luci e ombre, può essere applicata in altri settori del diritto penale.

Il legislatore, però, ne ha ingiustificatamente circoscritto l'operatività.

The extinction of crimes by compliance with the provisions issued by the investigating body provided for by law 30 april 1962, n. 283 provides a procedure which, despite its lights and shadows, can be applied in other sectors of criminal law.

The legislator, however, has unjustifiably limited its operations.

1. Il fine giustifica i mezzi.

L'estinzione del reato per adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore, disciplinata dall'art. 70, comma 1, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150¹, incarna appieno la filosofia di fondo del legislatore – ovvero quella di assicurare l'efficienza del processo penale e la celere definizione dei procedimenti giudiziari –, lontana dal baricentro assiologico che connota il principio accusatorio².

¹ Norma che ha introdotto gli artt. 12-ter-12-nonies l. 30 aprile 1962, n. 283. Si tratta di un sistema normativo che ricalca il modello procedimentale già positivamente sperimentato in materia di igiene e sicurezza sul lavoro (art. 20, comma 1, d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758) e di tutela ambientale (art. 318-ter, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

² O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Arch. pen.*, 2/2022, 368, spiega come sia «una situazione del tutto inedita in cui scompare il tradizionale approccio assiologico, tipico di una materia altamente politica come la procedura penale che, di fatto, riporta ai modelli valoriali del processo accusatorio-garantista o di quello inquisitorio-

Una politica legislativa non dissimile da quella che predicava Niccolò Machiavelli, il quale nella sua opera più celebre, *De principatibus*, nell'illustrare l'arte del governare efficacemente, spiegava i compromessi ai quali devono piegarsi i politici, tanto da sfociare nella teoria secondo cui il fine giustifica i mezzi per raggiungerlo. In effetti, *mutatis mutandis*, è ciò che il legislatore ha realizzato in riferimento all'estinzione del reato per adempimento delle prescrizioni; un istituto che, per un verso, presenta non poche criticità soprattutto sul piano valoriale e che, per altro verso, non coglie appieno le potenzialità che lo stesso offre.

Ma procediamo con ordine, muovendo dalla deriva cognitiva che ammantava il d.lgs. n. 150/2022 e che si disvela chiaramente nel sommario del testo legislativo: «Attuazione della l. 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». D'altronde, raggiunta la consapevolezza di un modello processuale inidoneo a generare *performances* cognitive di qualità, si è pensato di ripiegare verso forme che, quantomeno, consentano soluzioni tendenti a comporre i conflitti tra autore del reato, da una parte, e Stato e vittima, dall'altra. Al contempo, però, sono stati conati strumenti tesi ad elidere il danno o il pericolo generati dall'azione illecita³.

Nonostante si tratti di modelli che, nel segno dell'efficienza, tendono ad offuscare determinati diritti imposti dalle *Grundnormen*⁴, risulta apprezzabile l'impostazione legislativa finalizzata a sgravare il sistema giudiziario dalla celebrazione di un procedimento penale per fatti di modesto disvalore sociale, tanto da non operare in ipotesi di contravvenzioni concorrenti con delitti⁵. Peraltro, l'*austerità* dell'attuale periodo storico, che si riflette nella difficoltà di riscuotere la pena pecuniaria, ha spinto il legislatore a puntare verso un meccanismo riparatorio operante mediante una procedura estintiva di tipo prescrittivo/ingiunzionale tendente a limitare le funzioni del pubblico ministero e del giudice, attesi il ruolo primario e la forte responsabilizzazione dell'organo

repressivo, per lasciare spazio alla tensione verso il raggiungimento di un obiettivo di riduzione dei tempi processuali a prescindere dai mezzi impiegati, un fine superiore che giustifica i mezzi. L'efficienza viene così elevata a valore in sé, tale da soppiantare le tradizionali matrici culturali dei sistemi processuali».

³ Sul punto v. T. GUERINI, *I presupposti per l'estinzione: il danno o il pericolo suscettibile di elisione mediante condotte riparatorie o risarcitorie*, in F. Giunchedi (a cura di), *Estinzione dei reati alimentari*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 33 ss.

⁴ Aspetto sottolineato da A. GERARDI VIRGILI, *La finalità del nuovo istituto tra legge-delega e decreto di attuazione*, in F. Giunchedi (a cura di), *Estinzione dei reati alimentari*, cit., pp. 1 ss.

⁵ F. VERGINE-G. MICHELI, *La estinzione delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia. Codice penale – Codice di procedura penale – Giustizia riparativa*, Pacini, Pisa, 2022, p. 486.

accertatore – chiamato a svolgere funzioni di polizia giudiziaria – nella determinazione delle prescrizioni poste a carico del reo.

2. Modelli consolidati per prospettive inedite.

Sul piano pratico, la ricerca di soluzioni sinergiche tra pena e procedimento⁶ ha portato al conio di un modello – non nuovo – polarizzato sull'adempimento alle prescrizioni impartite, finalizzate a rimuovere le conseguenze dannose o pericolose del reato, in cambio di un trattamento sanzionatorio mite (pena pecuniaria o lavoro di pubblica utilità).

Si tratta di strumento dall'indubbia efficacia in prospettiva proattiva poiché il particolare *appeal* generato dal trattamento sanzionatorio di favore spinge il reo ad attivarsi per conseguire l'estinzione del reato⁷. Prospettiva questa che tende a recuperare, sebbene con varianti inedite, la funzione risocializzante della pena mediante una composizione dell'infranta pace sociale in sintonia con le linee-guida tracciate dal legislatore delegante, ovvero di evitare la celebrazione del processo penale, favorendo l'archiviazione del reato contravvenzionale durante le indagini, decongestionando così la giustizia sin dalle fasi prodromiche dei giudizi penali; di sgravare il pubblico ministero da molti dispendiosi compiti, attribuendo un ruolo centrale nell'attivazione e "gestione" della procedura all'organo accertatore, chiamato ad operare con funzioni di polizia giudiziaria; di assicurare un'efficace tutela al bene giuridico in presenza di reati privi di effettiva portata dannosa o pericolosa, grazie alla leva ripristinatoria/risarcitoria, posta a base del meccanismo estintivo.

Ne consegue che il comportamento del reo, prima che venga comminata la pena, assume un alto valore sintomatico tale da giustificare una sanzione mite, essendosi il responsabile già prodigato per elidere gli effetti dannosi e pericolosi derivanti dall'azione illecita.

In chiave di sintesi estrema, siamo al cospetto di un modello che si concentra sulla tutela postuma del bene giuridico mediante «comportamenti controffensivi tempestivi dello stesso reo»⁸. Ciò, peraltro, rende superflua la risocializzazione in quanto il (presunto) reo ha già composto la frattura con l'ordinamento mediante il ripristino dello *status quo ante* o, qualora non possibile, con il

⁶ F. VERGINE-G. MICHELI, *op. cit.*, p. 484.

⁷ T. GUERINI, *op. cit.*, pp. 33 ss.; G. STALLONE, *Le pene previste in ipotesi di adempimento tardivo e l'alternativa del lavoro di pubblica utilità*, F. Giunchedi (a cura di), *Estinzione dei reati alimentari*, cit., pp. 43 ss.

⁸ Così G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, in *Dir. pen. proc.*, 1/2023, p. 73.

risarcimento, tanto da essere stata riproposta, icasticamente, la figura del “reato riparato”⁹.

Si tende, in conclusione, verso un “diritto penale minimo” che nel ridurre drasticamente le ipotesi di accertamento giudiziale, si propone di riavvicinare il cittadino alla giustizia, puntando a tutta prima sull’alternatività della pena affinché sia garantita comunque una sanzione per il reo ed una tutela per il soggetto che ha subito il reato¹⁰, puntando però a strumenti di collaborazione e mediazione tali da responsabilizzare il reo, oltre che a riparare il danno arrecato dal reato.

Ma, allo stesso tempo, si perviene ad una tutela “rafforzata”¹¹ di beni primari, benché successiva al fatto-reato.

Il rapporto sinallagmatico tra condotta e riparazione, anticipata alla fase delle indagini, imprime infatti, oltre che una semplificazione processuale, una vigorosa accelerazione con indubbio risparmio di risorse processuali in quanto dal momento dell’iscrizione della notizia di reato non vi sono interventi attivi dell’autorità giudiziaria, tanto è vero che come epilogo processuale, successivo alla dichiarazione di estinzione del reato, è prevista l’archiviazione. Questa specificazione confina il nuovo meccanismo ripristinatorio/risarcitorio ad una fase procedimentale ben definita, le indagini preliminari, mediante la consapevolezza di un impatto positivo sull’impianto processuale grazie alla proficua esperienza in altri ambiti.

Epperò, a fronte di una palese efficacia in riferimento alla capacità del modello in esame di sgravare il carico giudiziario, non convince l’opzione riduttiva del legislatore delegato di limitarlo alle sole contravvenzioni agroalimentari, con inevitabili riflessi di irragionevolezza sul piano della parità di trattamento. Infatti, è indubitabile, come precisato dalla Relazione illustrativa, che si tratti di illeciti di frequente contestazione e che, parimenti, vi sia la possibilità di attingere alla professionalità dei N.A.S., ma è altresì vero che le medesime condizioni sono ravvisabili in altri ambiti come quelli dell’ambiente, dei beni culturali, della circolazione stradale, dell’edilizia e dell’urbanistica¹². Estendere anche a questi settori¹³ l’estinzione della contravvenzione a seguito dell’adempimento delle prescrizioni indicate dall’organo accertatore avrebbe senza dubbio consentito di ottimizzare l’importante risorsa. Infatti, con una adeguata formazione tecnica degli organi preposti, anche nei settori anzidetti il meccanismo procedural-estintivo in argomento avrebbe potuto operare

⁹ Riconducibile a M. DONINI, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. cont.*, 18.5.2015, e ripresa da G. AMARELLI, *op. cit.*, p. 74.

¹⁰ A. GERARDI VIRGILI, *op. cit.*, p. 6.

¹¹ Così, condivisibilmente, G. AMARELLI, *op. cit.*, p. 73.

¹² G. AMARELLI, *op. cit.*, p. 75.

¹³ Come si era ipotizzato per alcune categorie di reati già in occasione dei lavori della Riforma.

efficacemente, contribuendo così a sgravare l'accertamento giudiziale in senso stretto, vera e propria icona della Riforma Cartabia.

3. Più potere al pubblico ministero e meno al giudice per le indagini preliminari.

Sul piano delle dinamiche e dei soggetti protagonisti, nell'ambito delle limitate attribuzioni assegnate dal legislatore, spicca la centralità del ruolo del pubblico ministero, con conseguente marginalizzazione della figura del giudice per le indagini preliminari¹⁴. Intervento del titolare delle indagini che, per tutelare il trasgressore, sarebbe stato più garantista porre anteriormente al compimento delle prescrizioni, anche se ciò avrebbe "rallentato" il procedimento, mal conciliandosi con le finalità deflative e acceleratorie che la Riforma si propone¹⁵. D'altro canto, non è peregrino ipotizzare che l'organo accertatore non si prodighi nell'impartire le prescrizioni finalizzate a riparare il danno causato dalla condotta illecita o lo faccia con ritardo. La previsione dell'intervento del pubblico ministero in una fase anteriore rispetto a quello dell'accertatore avrebbe assicurato la parità di trattamento dei trasgressori¹⁶.

A fronte di ciò, non è escluso un recupero in capo al pubblico ministero del ruolo di *dominus* delle indagini che il codice di rito gli assegna. Infatti, se per un verso, il titolare della funzione di accusa non dispone, di regola, di alcuna discrezionalità in ordine all'iscrizione della *notitia criminis* sulla base di quanto comunicatogli dagli organi accertatori; per altro verso, il suo ruolo riacquista centralità in ordine all'individuazione del nominativo del soggetto a cui attribuire il reato, soprattutto quando la violazione risulta commessa in ambito aziendale, all'interno del quale sono individuabili più soggetti cui è astrattamente possibile riferire la contravvenzione. Stabilire quale sia la persona fisica da iscrivere nel registro degli indagati è compito assai complesso e sicuramente di esclusiva competenza del pubblico ministero, il quale potrà decidere anche diversamente rispetto alle indicazioni fornitegli dagli organi accertatori¹⁷.

A conferma di tale conclusione può richiamarsi la previsione presente nel comma 4 dell'art. 12-ter l. 30 aprile 1962, n. 283 secondo cui «copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore». Disposizione che si giustifica con la possibilità che il responsabile della contravvenzione sia soggetto

¹⁴ C. SANTORIELLO, *I soggetti protagonisti*, in F. Giunchedi (a cura di), *Estinzione dei reati alimentari*, cit., pp. 53 ss.

¹⁵ G. RANALDI-D. POLIDORO, *L'estinzione della contravvenzione e l'archiviazione del procedimento*, in F. Giunchedi (a cura di), *Estinzione dei reati alimentari*, cit., pp. 149 ss.

¹⁶ Considerazione condivisa da F. VERGINE-G. MICHELI, *op. cit.*, p. 495.

¹⁷ In questi termini C. SANTORIELLO, *op. cit.*, p. 55.

diverso dal legale rappresentante o dal responsabile della struttura aziendale all'interno del quale si è riscontrata la violazione, nel qual caso – ovvero, nell'ipotesi in cui vi sia una dissociazione fra centro decisionale dell'impresa e autore dell'illecito – l'individuazione del responsabile del reato sarà compito esclusivo del pubblico ministero, pur potendo egli fare riferimento a quanto riferitogli in proposito dagli organi accertatori. Non è escluso, infatti, che per individuare l'indagato gli organi inquirenti necessitino di svolgere ulteriori indagini delegando la polizia giudiziaria. Insomma, il ruolo del pubblico ministero assume, comunque, posizione centrale nel modello in esame¹⁸.

D'altro canto, il legislatore, pur riconoscendo ampio potere alla polizia giudiziaria in ordine all'individuazione della contravvenzione estinguibile e del contenuto della prescrizione, ha confermato, in ogni caso, l'obbligo in capo all'organo accertatore di riferire, ai sensi e per gli effetti dell'art. 347 c.p.p., al pubblico ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione e di trasmettere il verbale con cui sono state impartite le prescrizioni. Aspetto questo ad alto valore sintomatico in riferimento all'esigenza di garantire la possibilità in capo al magistrato inquirente di intervenire nel merito delle prescrizioni eventualmente impartite dall'organo accertatore. Infatti, proprio il potere del pubblico ministero – riconosciuto dall'art. 12-ter, comma 6, legge n. 283/1962 – di disporre con decreto, quando lo ritenga necessario, «che l'organo che ha impartito le prescrizioni apporti modifiche alle stesse», riflette, la prevalente responsabilità funzionale del pubblico ministero, chiamato, oltre che a vigilare, a eventualmente integrare o correggere le prescrizioni impartite dalla polizia giudiziaria¹⁹.

Un altro profilo che merita di essere evidenziato²⁰ è legato alla declaratoria di archiviazione che parrebbe precludere iniziative, anche su impulso del giudice per le indagini preliminari, volte a far prevalere le cause di estinzione di cui all'art. 129, comma 1, c.p.p. La sospensione del procedimento conseguente alla determinazione delle prescrizioni da parte dell'organo accertatore impedisce il possibile svolgimento delle indagini, con la conseguenza che è rimessa al soggetto sottoposto al procedimento l'iniziativa di ricercare elementi gnoseologici mediante lo svolgimento di investigazioni difensive tese a far prevalere una formula di archiviazione più vantaggiosa rispetto a quella specifica prevista a seguito dell'adempimento delle prescrizioni impartite.

¹⁸ Aspetto rimarcato da G. RANALDI-D. POLIDORO, *op. cit.*, p. 156.

¹⁹ G. RANALDI-D. POLIDORO, *op. cit.*, p. 156.

²⁰ G. RANALDI-D. POLIDORO, *op. cit.*, pp. 149 ss.

4. Un legislatore "timido".

Concludendo, sebbene possa ritenersi che siano maggiori gli aspetti positivi dell'innovato modello estintivo, le rapsodiche considerazioni effettuate alimentano alcuni dubbi sulle modalità con cui è stato congegnato, generando l'impressione che il legislatore non abbia creduto fino in fondo ad un strumento procedimentale alternativo che se predisposto non trascurando i fondamenti assiologici del sistema penale, avrebbe sicuramente offerto una soluzione per la deflazione del carico giudiziario, senza cedimenti sul piano valoriale.

E, proprio soffermandosi su quest'aspetto, non si può lasciare inavaso un quesito fondamentale, ovvero se in uno Stato di diritto l'accusato di un reato possa rinunciare all'accertamento della responsabilità penale in cambio del perdono da un presunto illecito²¹.

Sebbene non si dubiti che uno degli obiettivi principali del legislatore sia quello di ridurre il numero e il tempo di svolgimento dei procedimenti, risulta discutibile la modalità con cui perseguirlo²². Il modello in esame, infatti, pur lodevole nonostante alcuni aspetti critici, appare non abbia attinto appieno alle sue potenzialità, potendo – come osservato – essere applicato ad altri ambiti. L'impressione è che il legislatore non vi abbia creduto fino in fondo o che, prima di estenderlo in altri settori, voglia testarne l'efficienza²³.

²¹ È quanto si domanda O. MAZZA, *op. cit.*, p. 390: «Soprattutto, siamo sicuri che la materia penale sia disponibile e che l'imputato possa barattare l'accertamento di responsabilità con il perdono per una devianza solo presunta? La società è pronta, informata e consapevole di questa mutazione genetica del sistema della giustizia penale?».

²² A. PASTA, *Conclusioni. Potenzialità e limiti della nuova disciplina*, in F. Giunchedi (a cura di), *Estinzione dei reati alimentari*, cit., p. 176, il quale osserva criticamente come «[i]l nuovo istituto contribuirà ad aumentare il grado di incertezza del sistema. Ammesso che abbia uno spazio di operatività, non è del tutto chiaro quale esso sia; a breve verranno probabilmente poste questioni di legittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza; non è difficile immaginare quali dissidi interpretativi si porranno non appena la nuova normativa giungerà nelle aule di tribunale (ad esempio, quella relativa alla possibilità di beneficiare della causa di estinzione per l'imputato per la contravvenzione in materia alimentare che concorre con un delitto, in relazione al quale viene pronunciata in udienza preliminare sentenza di non luogo a procedere, o a seguito di riqualificazione del fatto, o di nuova contestazione in un procedimento instauratosi per una contravvenzione). Alla "fiera della casualità" che è il processo penale italiano viene aggiunto un ulteriore carosello».

²³ Concetto ben distinto da quello di efficacia, in quanto «[s]i tratta di una differenziazione idonea a siglare il rapporto tra mezzo impiegato e fine perseguito: solo un mezzo efficiente consente il raggiungimento del fine, sì da rendere efficace il processo» (Fa. SIRACUSANO, *Produttività, efficienza ed efficacia della giustizia penale: l'insidiosa logica economica della "Riforma Cartabia"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1/2023, p. 161, il quale richiama l'ampio studio di G. TUZET, *Effettività, efficacia, efficienza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 207 ss.).