



DPEI
n. 2/2025
Rivista semestrale

Codice ISSN 2974-8887

DPEI – rivista semestrale

Associazione DPEI [redazione@dpei.it]

Via Dal Luzzo n. 3 – 40125 Bologna (BO)

Presidente: Prof. Luigi Foffani; *Vice-Presidente* Avv. Stefano Bruno

Direttore Responsabile: Prof. Luigi Foffani; *Vice-Direttore* Avv. Stefano Bruno

Comitato editoriale: Enrico Amati, Stefano Bruno, Donato Castronuovo, Giulio De Simone, Luigi Foffani, Valeria Torre

Comitato scientifico: Luigi Stortoni (Presidente), Giorgio Bellettini, Stefano Canestrari, Enrico Cieri, Federico Consulich, Luigi Cornacchia, Lorenzo del Federico, Francesco Diamanti, Massimo Donini, Marco Lamandini, Maria Novella Masullo, Alessandro Melchionda, Francesco Mucciarelli, Lorenzo Picotti, Nicola Pisani, Luca Ramponi, Giuseppe Rotolo, Carlo Ruga Riva, Lucia Russo, Kolis Summerer, Silvia Tordini Cagli, Vico Valentini

Comitato di redazione: Ludovico Bin (Coordinatore); Luca Baron, Giorgia Bussolin, Gaetano Stefano Califano, Aurora Cangiotti, Giovanni Capozio, Francesco Contri, Rosemary De Maio, Federica Raffone, Emma Turetta

Bologna, Dicembre 2025

DPEI 2/2025

Rivista semestrale

SOMMARIO

Novità legislative

Il complesso dialogo tra giustizia penale e fiscale, tra carenze sistematiche e controffensive giurisprudenziali
di Francesco Tundo

p. 5

Saggi e approfondimenti

La responsabilità penale di fronte ai disastri naturali. Premesse e criticità
di Donato Castronuovo

p. 17

Brevi note sui requisiti soggettivi dei componenti dell'OdV
di Ivan Demuro

p. 37

Atti del convegno *Riparazione e Reati economici*, Roma, 6 dicembre 2024

Riparazione e reati economici: verso una giustizia riparativa/ restaurativa d'impresa?
di Luigi Foffani

p. 49

Atti del convegno *Il diritto sanzionatorio tributario alla luce dell'ultima riforma (il d. lgs. 87/2024): rapporti tra processi*, Bologna, 28 marzo 2025

Le novità della riforma in tema di rapporti tra processo penale e processo tributario
di Filippo Guaraldi

p. 57

Rassegna giurisprudenziale

Dalla giurisprudenza di merito

➤ **Diritto penale tributario**

Omessa dichiarazione e criteri di determinazione della residenza delle persone fisiche: quando l'obiettivo incertezza della disciplina tributaria esclude il dolo di evasione (nota a G.i.p. Bologna, decr. 21 ottobre 2025)

di Luca Baron

p. 65

➤ **Diritto penale della sicurezza sul lavoro**

Le (apparenti) eucrasie tra dottrina e giurisprudenza nel diritto penale della sicurezza sul lavoro: brevi note a partire da una recente sentenza del Tribunale di Trento (nota a Trib. Trento, sent. 9 luglio 2025, n. 565)

di Gaetano Stefano Califano

p. 75

Dalla giurisprudenza di legittimità

➤ **Diritto penale alimentare**

Estinzione delle contravvenzioni agroalimentari per adempimento delle prescrizioni: le prime (vecchie) interpretazioni dell'istituto (nota a Cass. pen., Sez. III, 28 aprile 2025, n. 16082)

di Mariamarta Caselli

p. 85

Novità legislative

Il complesso dialogo tra giustizia penale e fiscale, tra carenze sistematiche e controffensive giurisprudenziali

di **Francesco Tundo**

Ordinario di Diritto tributario – Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Abstract. Il contributo analizza l'attuazione della l. n. 111/2023 con riguardo al rapporto fra sfera penale e sfera tributaria, evidenziando che le innovazioni introdotte si muovono nella direzione di una parziale, ma non compiuta, ibridazione dei due domini. Tali interventi non sembrano riconducibili a un disegno unitario e coerente: piuttosto, essi riflettono due direttrici parallele – una di natura premiale-punitiva e una di raccordo tra giurisdizioni. Il fulcro della seconda, rappresentato dall'introduzione dell'efficacia vincolante della sentenza penale nel processo tributario (art. 21-bis, d.lgs. n. 74/2000), ha scatenato la “controffensiva” ermeneutica della giurisprudenza, volta a ricercarne un'opinabile interpretazione restrittiva: così, al momento si è in attesa degli esiti di un doppio scrutinio della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite.

Sommario: 1. L'attuazione della legge delega e l'obiettivo di ibridazione della rilevanza fiscale e penale delle condotte. – 2. L'imperfetto antesignano dell'attuale assetto normativo. – 3. La (incompiuta) gerarchizzazione fra processo penale e tributario. – 4. Le problematiche del raccordo tra processi e i collegamenti con l'art. 654 c.p.p. – 5. La “controffensiva” della giurisprudenza: una riforma *sub iudice*.

1. L'attuazione della legge delega e l'obiettivo di ibridazione della rilevanza fiscale e penale delle condotte.

L'attuazione della delega contenuta nella l. n. 111/2023¹ introduce, nel suo vasto panorama di modifiche apportate, una ridefinizione dei nessi tra sfera penale e tributaria tramite iniziative circoscritte ad una sostanziale, ma ancora non totale, *ibridazione* di questi domini sino ad oggi concettualmente separati e indipendenti.

Prima di analizzare le novità che mi paiono di maggiore rilievo, può essere proficuo richiamare succintamente gli interventi approntati tramite l'attuazione della legge delega, allo scopo di verificarne la riconducibilità ad un disegno unitario - evenienza che, personalmente, escludo.

L'Esecutivo ha perseguito, in sostanza, un doppio percorso operativo, innanzitutto

¹ Per una panoramica delle problematiche sollevate dalla legge delega, mi sia consentito di richiamare F. TUNDO, *La legge delega per la riforma tributaria e la ragionevolezza del sistema fiscale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, 2023, 541 ss.

intervenendo sulle cause di esclusione della punibilità e sulle circostanze attenuanti, anche al fine di enfatizzare, dal punto di vista delle ricadute di natura penale, taluni atteggiamenti del soggetto passivo d'imposta manifestati nel corso del procedimento tributario. Senza qui potersi dilungare dettagliatamente, si può citare a titolo esemplificativo la rimodulazione delle ipotesi delittuose rappresentate dall'omessa corresponsione delle ritenute nonché dell'imposta sul valore aggiunto, punite, per effetto degli artt. 10-*bis* e 10-*ter*, d.lgs. n. 74/2000, «se il debito tributario non è in corso di estinzione mediante rateazione».

Si pensi, parimenti, alle innovazioni concernenti l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta ex art. 444 c.p.p. - al quale risulta precluso l'accesso, per disposizione dell'art. 13-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 74/2000, ove l'obbligazione tributaria non sia completamente soddisfatta anteriormente all'apertura del dibattimento di primo grado - ovvero alla fattispecie esimente costituita dalla particolare tenuità del fatto, in ordine alla quale l'organo giudicante deve valutare, tra gli ulteriori parametri, «l'avvenuto adempimento integrale dell'obbligo di pagamento secondo il piano di rateizzazione concordato con l'amministrazione finanziaria», giusta le previsioni del novello comma 3-*ter* dell'art. 13, d.lgs. n. 74/2000.

Trattasi di disposizioni che condizionano fortemente le scelte del contribuente secondo criteri presumibilmente scollegati dalla sostenibilità, nel merito, della propria posizione giuridica, orientando sempre più il diritto penale-tributario verso finalità recuperatorie², correlando un vantaggio in ambito penale a comportamenti del contribuente assunti in sede amministrativa tributaria.

Un'ulteriore direttrice di intervento attiene al nesso tra procedimenti che, pure in questa fattispecie, si concretizza in una sequenza di provvedimenti contraddistinti dalla graduale sovrapposizione tra i medesimi e che manifesta, come esporrò, il proposito (a mio giudizio, fallito), di instaurare una qualche forma di gerarchia tra la giurisdizione penale e quella tributaria.

Alludo, in particolare, all'instaurazione dell'efficacia vincolante della pronuncia penale nel contenzioso fiscale, oltreché del suo imperfetto “gemello”, previsti rispettivamente all'art. 21-*bis* e all'art. 20, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 74/2000³.

Un intervento che, come diremo, ha suscitato reazioni forti non soltanto in dottrina ma soprattutto da parte della giurisprudenza che, con una vera e propria “controffensiva”, ha sterilizzato, almeno per ora, la portata innovativa della novella, attualmente sottoposta al doppio vaglio della Corte Costituzionale e delle Sezioni Unite, risultando, dunque, in una riforma ancora *sub iudice*.

² Così G. FLORA, *Il nuovo assetto delle cause di non punibilità*, in A. Giovannini (a cura di), *La riforma fiscale - I diritti e i procedimenti*, Vol. III, Pisa, 2023, 169 ss.

³ Trasposti rispettivamente agli artt. 119 e 97 del d.lgs. n. 173/2024 (Testo unico della giustizia tributaria), con decorrenza attualmente prevista dal 1° gennaio 2027.

2. L'imperfetto antesignano dell'attuale assetto normativo.

Può essere utile ripercorrere succintamente le problematiche dell'antecedente storico della norma oggi vigente, ossia l'art. 12, l. n. 516/1982, che rappresenta a mio avviso un significativo parametro di raffronto per apprezzare la qualità dell'intervento realizzato dal legislatore delegato.

Una disposizione, questa, frutto dell'urgenza di superare il precedente regime della pregiudizialità amministrativa, di cui all'art. 21, l. n. 4/1929 - in base al quale, notoriamente, «per i reati previsti dalle legge sui tributi diretti l'azione penale ha corso dopo che l'accertamento dell'imposta e della relativa sovraimposta è divenuto definitivo a norma delle leggi regolanti tale materia». Normativa della quale era diffusamente riconosciuta, pure sul versante politico, l'inadeguatezza nel disciplinare in maniera accettabile i collegamenti fra processo penale e fiscale, considerata la stasi della repressione penale da essa prodotta.

L'urgenza di pervenire ad un equilibrio tra necessità strutturalmente antitetiche - per un verso, l'imperativo di impedire accertamenti dissonanti e, per l'altro, quello di assicurare la celerità della riscossione - aveva pertanto determinato l'adozione dell'art. 12, l. n. 516/1982, il cui comma iniziale stabiliva che «in deroga a quanto disposto dall'art. 3 c.p.p. il processo tributario non può essere sospeso; tuttavia la sentenza irrevocabile di condanna o di proscioglimento pronunciata in seguito a giudizio relativa a reati previsti in materia d'imposte sui redditi e d'imposta sul valore aggiunto ha autorità di cosa giudicata nel processo tributario per quanto concerne i fatti materiali che sono stati oggetto del giudizio penale».

A prescindere dalle pur rilevanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 12, cit., un elemento di innegabile coerenza nella disposizione in analisi - e che la distingue significativamente dal recente art. 21-bis, cit. - attiene alla parificazione, quali sentenze penali che generavano effetti vincolanti nel contenzioso fiscale, tra quelle assolutorie e quelle di condanna, purché irrevocabili; sotto questo profilo, la disposizione non poteva essere censurata come espressione di un *favor* asimmetrico degli interessi della componente privata in confronto a quella pubblica.

Indubbiamente più controverso, soprattutto se considerato alla luce dell'odierno art. 21-bis, cit., risultava l'ulteriore criterio applicativo costituito dal rinvio ai soli giudizi penali relativi a “*reati previsti in materia d'imposte sui redditi e d'imposta sul valore aggiunto*”; criterio fortunatamente non adottato dal legislatore delegato.

Nondimeno, esattamente come l'art. 21-bis, d.lgs. n. 74/2000, il cuore pulsante del meccanismo applicativo dell'art. 12, l. n. 516/1982 era costituito dall'identità dei “fatti materiali” accertati dal

giudice penale, unici ad “avere autorità di cosa giudicata” anche nel processo tributario. Tale limitazione aveva determinato, come prevedibile, svariate discussioni ermeneutiche, precipuamente in riferimento all’identificazione di quali “fatti materiali” dovessero ritenersi vincolanti⁴.

Il dibattito aveva inoltre investito problematiche di legittimità costituzionale dell’art. 12, cit., sotto molteplici angolazioni, seppure non senza voci contrarie⁵. Ciononostante, la giurisprudenza costituzionale aveva sostanzialmente avallato la legittimità della norma, valorizzando le istanze di economia processuale e di coerenza sistemica sottese al meccanismo di raccordo tra i due giudizi. Tuttavia, le criticità ermeneutiche ed applicative emerse nell’esperienza dell’art. 12, l. n. 516/1982, costituiscono un patrimonio conoscitivo che avrebbe dovuto guidare il legislatore della riforma nell’approntamento del nuovo assetto normativo ma che, purtroppo, sono state tenute in considerazione soltanto in parte, come dirò.

3. La (incompiuta) gerarchizzazione fra processo penale e tributario

L’attuazione della legge delega sceglie di intaccare nuovamente il principio del doppio binario, seppure con efficacia, per così dire, *asimmetrica*, a seconda che si abbia riguardo agli effetti della sentenza penale nel processo tributario oppure, all’opposto, delle risultanze del processo (o procedimento) tributario in quello penale.

Difatti, la realizzazione della delega legislativa ha interferito in modo sostanziale sul nesso tra procedimenti, attraverso una sequenza di provvedimenti orientati ad instaurare una graduale sovrapposizione tra i medesimi nel proposito (a mio giudizio, non coronato da successo), di instaurare una qualche forma di gerarchia tra la giurisdizione penale e quella tributaria.

Mi riferisco all’attribuzione di efficacia vincolante all’accertamento dei fatti materiali contenuto nella pronuncia penale, nell’ambito del contenzioso tributario e, contestualmente, di una più attenuata incidenza della sentenza tributaria e degli accertamenti definitivi nel processo penale.

Per quanto concerne l’efficacia della sentenza penale nel processo tributario, il Governo è intervenuto con una disposizione che, a differenza di altre scelte del Legislatore delegato, riproduce

⁴ Cfr. R. SCHIAVOLIN, *L'utilizzazione fiscale delle risultanze penali*, Milano, 1994, 571.; P. RUSSO, *L'efficacia del giudicato penale nel processo tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, 1992, I, 618 ss.; A. FANTOZZI, *Note critiche e non sui mutati rapporti tra processo penale e accertamento tributario*, in *Giurisprudenza di merito*, 1987, 563 ss.; C. CONSOLO, *Legittima acquisizione delle risultanze di una istruttoria penale (ex artt. 2 e 7 D.P.R. n. 463/1982) e loro sufficienza o meno, in particolare ove consistenti in prove orali, a sorreggere un accertamento tributario; una decisione del massimo interesse*, in *Rassegna tributaria*, 1987, II, 279 ss.; C. GLENDI, *Intervento al Convegno di Torino del 7-8 marzo 1981*, in AA.VV., *Evasione fiscale e repressione penale. Atti del Convegno di Torino (7-8 marzo 1981)*, Padova, 1982, 280 ss.

⁵ C. GLENDI, *L'oggetto del processo tributario*, Padova, 1984, 798, il quale aveva escluso l’incostituzionalità dell’art. 12, cit. in quanto esso sarebbe stato connotato da una *ratio* “elastica” quale quella dell’economia processuale, che non richiederebbe una necessaria sospensione del processo tributario.

puntualmente la legge delega⁶, stabilendo, al primo comma, che «la sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi». Il secondo e terzo comma dispongono, rispettivamente, che «[l]a sentenza penale irrevocabile di cui al comma 1 può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio» e, infine, che le suddette disposizioni si applicano «anche nei confronti della persona fisica nell'interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell'ente e società, con o senza personalità giuridica, nell'interesse dei quali ha agito il rappresentante o l'amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati».

Per converso, l'art. 20, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 74/2000 sancisce che «le sentenze rese nel processo tributario, divenute irrevocabili, e gli atti di definitivo accertamento delle imposte in sede amministrativa, anche a seguito di adesione, aventi a oggetto violazioni derivanti dai medesimi fatti per cui è stata esercitata l'azione penale, possono essere acquisiti nel processo penale ai fini della prova del fatto in essi accertato».

Come detto poc'anzi, la norma si pone quindi in termini nettamente difformi rispetto all'art. 21-*bis*, attribuendo al giudice penale una mera facoltà di valutazione degli accertamenti fiscali, senza riconoscere ad essi alcuna efficacia vincolante.

In effetti, la norma appare innovativa soltanto con riferimento agli accertamenti definitivi, poiché, con riferimento alla rilevanza delle sentenze definitive, già la giurisprudenza di legittimità aveva ritenuto che il recepimento, da parte del giudice penale, dell'accertamento sul fatto emergente da una sentenza irrevocabile pronunciata in esito al processo tributario doveva ritenersi sì consentito, ai sensi dell'art. 238-*bis* c.p.p., ma doveva accompagnarsi (tenuto conto del richiamo agli artt. 187 e 192 c.p.p. ivi contenuto) ad una verifica della sua compatibilità con le risultanze del processo penale⁷.

Tale asimmetria di trattamento si giustifica, almeno astrattamente, con la superiore garanzia probatoria che contraddistingue il processo penale rispetto a quello tributario⁸. Il Governo ha quindi reputato che l'accertamento dei fatti realizzato in sede penale, conformemente alle regole del giusto processo e con *standard* probatori più rigorosi, meritasse di prevalere sulle risultanze del contenzioso

⁶ L'art. 20, comma 1, lett. a), n. 3) di quest'ultima, con una disposizione già pressoché omnicomprensiva, prevedeva infatti che il Governo avrebbe dovuto «rivedere i rapporti tra il processo penale e il processo tributario prevedendo, in coerenza con i principi generali dell'ordinamento, che, nei casi di sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, i fatti materiali accertati in sede dibattimentale facciano stato nel processo tributario quanto all'accertamento dei fatti medesimi».

⁷ Cfr. Cass. pen., sez. III, 19 dicembre 2011, dep. 2012, n. 14855.

⁸ Già notata, ad esempio, in Cass. pen., sez. III, 19 dicembre 2011, dep. 2012, n. 14855.

fiscale.

Ulteriore elemento di interesse attiene poi alla sfera di operatività della novella disciplina. Mentre l'art. 12, l. n. 516/1982 circoscriveva, come detto, la propria applicabilità ai delitti in materia di imposte sui redditi e Iva, il nuovo art. 21-*bis* non reca alcuna delimitazione soggettiva o oggettiva, applicandosi conseguentemente a tutte le sentenze penali irrevocabili rese in relazione agli stessi fatti materiali oggetto del giudizio tributario.

Un profilo, questo, della riforma che merita apprezzamento⁹, giacché pone in modo inequivoco l'evento materiale quale fulcro della dialettica tra giurisdizione penale e tributaria, prescindendo da ulteriori limitazioni che potrebbero ostacolare l'utilizzazione del proscioglimento penale nell'ambito fiscale a causa dell'assenza di un requisito di per sé estraneo alla *ratio* fondamentale della norma.

Precisato quanto precede, i riflessi della pronuncia penale rimangono condizionati ad un riscontro casistico della compatibilità logico-giuridica tra i “fatti materiali” come ricostruiti dal giudicante penale e quelli posti a base dell'accertamento tributario; riscontro che si rivelerà verosimilmente complesso nell'ipotesi di accertamenti basati su criteri induttivi o sintetici che, per loro natura, tendono a ricostruire dimensioni complessive anziché singole operazioni, come invece più frequentemente si verifica in ambito penale.

Delineato in tal modo il contenuto dell'art. 21-*bis*, d.lgs. n. 74/2000, merita invece soltanto un breve cenno la questione attinente all'efficacia temporale della novella: l'indirizzo della Suprema Corte, che può ritenersi ormai consolidato, attribuisce difatti all'art. 21-*bis* portata retroattiva, trattandosi di una norma avente, secondo tale giurisprudenza, carattere processuale poiché relativa all'efficacia esterna nel processo tributario del giudicato penale¹⁰.

4. Le problematiche del raccordo tra processi e i collegamenti con l'art. 654 c.p.p.

Delineato in tal modo l'intervento normativo, si rende ora necessario interrogarsi in merito a quale logica possa consentire di interpretare in maniera coerente una disposizione quale quella enucleata dall'art. 21-*bis*.

Come detto, certamente la prospettiva che accomuna il “previgente” art. 12, l. n. 516/1982 con l'art. 21-*bis* è quella di riconoscere la maggiore attendibilità dell'accertamento dei “fatti materiali” quale emerge da una pronuncia assolutoria irrevocabile adottata in taluna delle formule di cui all'art. 530, comma 1, c.p.p.

Secondo la Cassazione, infatti, la sentenza emessa dal giudice delle indagini preliminari «non

⁹ A. GIOVANNINI, *I rapporti tra sanzioni e tra processi: il fatto materiale nuovo paradigma ordinamentale*, in E. MANZON, G. MELIS (a cura di), *Il diritto tributario nella stagione delle riforme*, Pisa, 2024, 239 ss..

¹⁰ *Cfr.* ad esempio Cass. civ., sez. V, 20 novembre 2024, n. 30814.

è stata adottata a seguito della celebrazione del dibattimento e la ripetizione della prova assunta durante le indagini preliminari connessa a dibattimento», escludendosi una irragionevolezza di tale scelta stante il «diverso contenuto probatorio alla base della decisione»¹¹.

Una prospettiva che tuttavia non riesce a chiarire esaurientemente le opzioni sottese alla peculiare formulazione dell'art. 21-*bis*, d.lgs. n. 74/2000 poiché qualora si ritenga che una pronuncia emessa in esito a dibattimento rappresenti lo strumento migliore per l'accertamento di un determinato evento storico, allora questa dovrebbe valere anche in caso di condanna.

Quanto appena notato varrebbe anche se si intendesse scorgere nell'art. 21-*bis*, d.lgs. n. 74/2000 una disposizione finalizzata ad attenuare l'assetto del doppio binario in vista di un'attuazione del divieto di *bis in idem* processuale¹².

In questo contesto, l'impossibilità di sospendere il contenzioso tributario in attesa di quello penale - malgrado lo specifico intervento di cui all'art. 21-*ter*, d.lgs. n. 74/2000, unicamente dedicato al versante del *quantum* sanzionatorio - può comunque ledere il rispetto di tale divieto nel nostro ordinamento.

Ciò detto, ulteriore problematica ermeneutica attiene evidentemente al raccordo tra la novella disciplina e l'art. 654 c.p.p., che regola l'efficacia della pronuncia penale nel contenzioso civile o amministrativo. Come noto, tale disposizione prevede che la sentenza penale irrevocabile di condanna o di assoluzione faccia stato, relativamente all'accertamento dei fatti in essa racchiuso, nel contenzioso per il risarcimento del danno promosso innanzi al giudice civile o amministrativo.

Ante riforma, proprio la condizione contemplata dall'ultima parte dell'art. 654 c.p.c. - ossia il fatto che la disciplina regolatrice del processo "in entrata" non disponesse limitazioni alla prova della posizione soggettiva controversa - aveva inibito qualsiasi efficacia vincolante del giudicato penale nel processo tributario poiché, come di recente ricordato dalla Corte di Cassazione, «in questo, da un lato, vigono limitazioni della prova (come il divieto della prova testimoniale) e, dall'altro, possono valere anche presunzioni inidonee a supportare una pronuncia penale di condanna»¹³.

Ebbene, nonostante gli standard probatori dei due procedimenti si siano indubbiamente avvicinati - attraverso l'inserimento del comma 5-*bis* nell'art. 7, d.lgs. n. 546/1992 e dell'istituto della testimonianza scritta (art. 7, comma 4, d.lgs. n. 546/1992) - permangono tuttora alcune significative divergenze tra essi.

Si pensi, a titolo esemplificativo, al fatto che la prova testimoniale scritta viene in primo luogo formata e successivamente acquisita senza un "vero" contraddittorio, atteso che il testimone sottoscrive in solitudine i capitoli di prova, distinguendosi quindi radicalmente dalla prova

¹¹ Cass. civ., sez. V, 21 novembre 2024, dep. 2025, n. 1144.

¹² In termini, Cass. civ., sez. V, 20 settembre 2024, dep. 2025, n. 936.

¹³ Cass. civ., sez. V, 13 giugno 2024, dep. 2025, n. 16853.

testimoniale quale conosciuta nel procedimento penale, che si forma nel dibattimento alla presenza dell'organo giudicante e delle parti. Inoltre, per quanto attiene all'ammissibilità, nel contenzioso tributario, di prove presuntive e metodi di accertamento sintetici o induttivi, nessuna modifica (per quanto auspicabile) è intervenuta per limitare la possibilità per l'Amministrazione finanziaria di provare la pretesa tramite i suddetti strumenti.

Le argomentazioni fino a questo momento esposte permettono, pertanto, di escludere che attualmente possano ritenersi superati i confini all'applicabilità nel contenzioso tributario dell'art. 654 c.p.p., come pure è stato prospettato¹⁴, poiché la specificità, sotto il profilo probatorio, del contenzioso tributario rappresenta un ostacolo difficilmente superabile¹⁵.

5. La “controffensiva” della giurisprudenza: una riforma sub iudice

Nelle more della definizione di tali problematiche ermeneutiche, la giurisprudenza ha assunto una posizione inattesa se non addirittura sorprendente. Con una sequenza di pronunce¹⁶, e smentendo svariati interventi nei quali, a dire il vero, la questione in disamina veniva implicitamente data per assodata, la Corte di Cassazione ha elaborato un'esegesi fortemente restrittiva dell'art. 21-bis, d.lgs. n. 74/2000, limitandone significativamente la portata operativa.

Secondo tale orientamento, l'efficacia vincolante della pronuncia penale nel contenzioso fiscale sarebbe circoscritta al solo versante sanzionatorio, senza estendersi alla determinazione del tributo. In altri termini, mentre l'accertamento dei fatti materiali racchiuso nella sentenza penale vincolerebbe l'organo giudicante tributario ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative, esso non rilevarebbe - quantomeno automaticamente - ai fini della quantificazione dell'imposta.

Come diremo a breve, trattasi di un orientamento tecnicamente fragile e inopportuno, equivalendo ad una vera e propria sostituzione all'operato del legislatore. Siamo invero dinanzi ad una norma recentemente introdotta, ancora in fase di consolidamento, sulla quale la giurisprudenza stava già assumendo una discreta costanza ermeneutica, con arresti capaci di compensare efficacemente i confini del testo legislativo senza metterne in discussione l'impianto complessivo.

¹⁴ A. LOVISOLO, “Doppio binario” fra esiti del processo penale e tributario: necessità di un coordinamento normativo e inconfigurabilità di automatici effetti delle sentenze penali nel processo tributario; (limitata) rilevanza nel processo penale delle sentenze e “definizioni” tributarie, in *Diritto e pratica tributaria*, 2024, 1310 ss.

¹⁵ In questo senso G. SCANU, *Giudicato penale e processo tributario tra standard probatori e riforma del sistema punitivo tributario*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2024, 417 ss.; L. SALVINI, *Il doppio binario penale-tributario e il transito delle prove dal procedimento penale al procedimento e processo tributario*, in F. Anelli, A. Briguglio, A. Chizzini, M. De Poli, E. Gragnoli, M. Orlandi, L. Tosi (a cura di), *L'onere della prova*, Padova, 2024, 1723 ss.

¹⁶ Conseguenti a quanto statuito inizialmente da Cass. civ., sez. V, 15 gennaio 2025, n. 3800, commentata in senso critico da A. SALVATI, *Innocenti evasori: la Cassazione verso il triplo binario e oltre. Osservazioni a Cass. Civ., sez. V, 14 febbraio 2025, n. 3800*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 2025, 329; A. CARINCI, *Il difficile bilanciamento tra sistematica e realtà applicativa nel ragionamento della suprema corte in tema di operatività dell'articolo 21-bis Del.lgs. n. 74/2000*, in *G.IUS*, 25 febbraio 2025.

In questo solco si colloca l'ordinanza n. 5714 del 2025 della Cassazione¹⁷ con la quale è stata rimessa alle Sezioni Unite la decisione in merito all'ambito di efficacia dell'art. 21-*bis*, d.lgs. n. 74/2000, sia in relazione al profilo della estensione anche al rapporto impositivo (e quindi oltre il piano sanzionatorio) degli effetti della sentenza penale irrevocabile di assoluzione dal reato tributario, sia - profilo che non potrà essere analizzato in questa sede - alla applicabilità della nuova disciplina alla ipotesi di assoluzione con la formula prevista dal secondo comma dell'art. 530 c.p.p.

È opportuno, allora, ripercorrere brevemente le argomentazioni a fondamento dei contrapposti orientamenti ora all'esame delle Sezioni Unite.

L'orientamento più restrittivo si fonda su una (non condivisibile, lo dico subito) lettura sistematica della riforma che valorizza la distinzione tra il versante impositivo e quello sanzionatorio. Secondo la Suprema Corte, la riforma avrebbe inteso realizzare una convergenza tra sanzioni penali e amministrative, senza però incidere sulla determinazione della pretesa tributaria, che resterebbe sottoposta alle regole proprie del diritto tributario.

Segnatamente, nella sentenza n. 3800 del 2025, la Corte ha affermato che «il rapporto di imposta che intercorre tra il contribuente e l'erario - incardinato tra dovere contributivo e capacità contributiva in funzione della giusta imposizione - non partecipa, in quanto tale, al rapporto penale».

Inoltre, il citato orientamento fa leva sull'utilizzo, nell'art. 21-*bis*, dell'avverbio “anche” - riferito alla persona fisica o alla società, nonché ai soci o associati - che si spiegherebbe soltanto in chiave sanzionatoria, poiché l'accertamento del tributo è naturalmente riferito al soggetto passivo, che è l'imprenditore individuale o la società, non certo alla persona che abbia agito per loro, né ai soci e agli associati, che rispondono ad altro titolo.

Viceversa, secondo l'orientamento inizialmente sposato dalla Suprema Corte e maggiormente estensivo¹⁸, la riforma costituirebbe concreta attuazione ai principi di non contraddizione e di coerenza dell'ordinamento, incidendo sulla configurazione del cosiddetto doppio binario al fine di renderne la disciplina maggiormente armonica rispetto ai principi generali del sistema, primo fra tutti l'art. 53, primo comma, della Costituzione, che individua nell'effettività e nella reale sussistenza del presupposto impositivo un elemento strutturale indefettibile dell'obbligazione tributaria.

In quest'ottica, l'intervento normativo non si esaurirebbe nella sola esigenza di conformazione al principio del *ne bis in idem*, ma risponderebbe altresì alla più ampia necessità di preservare la coerenza logica del sistema e di ricondurre ad unità la verità processuale relativa al fatto storico.

¹⁷ A. KOSTNER, *Sull'ordinanza interlocutoria per l'eventuale rinvio alle SS.UU. del nuovo art 21-bis D.Lgs. 74/2000: prime osservazioni*, in *Rivista di diritto tributario online*, 2025, 222 ss.

¹⁸ Cass. civ., sez. V, 20 giugno 2024, n. 23570 e Cass. civ., sez. V, 20 giugno 2024, n. 23609, successivamente ribadito, *inter alia*, da Cass. civ., V, 4 giugno 2024, n. 21584, Cass. civ., sez. V, 9 luglio 2024, n. 30675, Cass. civ., sez. V, 20 settembre 2024, n. 30814 e, da ultimo, ancora da Cass. civ., sez. V, 20 settembre 2024, dep. 2025, n. 936 e Cass. civ., sez. V, 22 marzo 2024, dep. 2025, n. 1021.

A ulteriore e rassicurante sostegno di tale più estensiva ermeneusi si colloca poi - come argomentazioni, a mio parere, che hanno valenza soltanto ancillare - una particolare lettura dei principi e i criteri direttivi enunciati dall'art. 20, comma 1, della legge delega n. 111/2023, oltreché la relazione illustrativa al decreto legislativo attuativo n. 87/2024.

Come accennato, ritengo che la lettura più restrittiva propugnata a partire dalla sentenza n. 3800 del 2025¹⁹, pur suggestiva, solleva notevoli perplessità²⁰. Innanzitutto, contrasta in altra parte con il tenore letterale dell'art. 21-*bis*, che si riferisce all'accertamento dei fatti materiali, che devono risultare identici, senza distinguere tra contenzioso sul tributo e contenzioso sulle sanzioni.

Secondariamente, tale esegesi si pone in contrasto con la volontà del legislatore, che ha significativamente trasposto la disposizione nell'art. 119 del nuovo Testo unico della giustizia tributaria (d.lgs. n. 173/2024), confermandone quindi l'intento di assicurare un accertamento quanto più uniforme possibile dei fatti tra processo penale e fiscale.

Inoltre, un'esegesi che limiti l'efficacia vincolante della pronuncia penale alle sole sanzioni appare difficilmente conciliabile con l'attività valutativa delle Corti tributarie, che dovrebbero considerare la sentenza penale ai fini del tributo, per quanto come "mera" prova. Ne deriverebbe un assetto in cui il giudice tributario sarebbe tenuto a reputare accertato un fatto ai fini sanzionatori, ma potrebbe al contempo disconoscerlo ai fini impositivi: una soluzione paradossale che legittimerebbe una frattura tra accertamento dell'evento materiale ai fini sanzionatori e ai fini impositivi²¹, che difficilmente sarebbe conciliabile con una motivazione che dovrebbe (auspicabilmente) risultare coerente sotto il profilo logico.

Tale orientamento solleva, infine, dubbi di compatibilità con i canoni costituzionali. Segnatamente, la possibilità di accertare l'inesistenza di un evento ai fini penali e sanzionatori, ma di considerarlo nondimeno sussistente ai fini impositivi, potrebbe entrare in conflitto con il canone di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., nella misura in cui si finisce per tassare una ricchezza che si è accertato non essersi mai realizzata.

In definitiva, ritengo maggiormente condivisibile l'originario orientamento della Cassazione, debitamente valorizzato nell'ordinanza di rimessione, nel quale risulta, in definitiva, centrale la valorizzazione dell'univocità dell'accertamento materiale del fatto.

Ma non sono soltanto le Sezioni Unite ad essere state chiamate ad esprimersi sulla disposizione in disamina. *Medio tempore*, infatti, abbiamo assistito all'ulteriore intervento delle Corti di Giustizia Tributarie, che hanno sottoposto alla Corte costituzionale svariate questioni di legittimità concernenti

¹⁹ Cass. civ., sez. V, 15 gennaio 2025, n. 3800.

²⁰ A tal riguardo, v. A. GIOVANNINI, *Processo tributario ed efficacia extrapenale della sentenza di assoluzione*, in *Rassegna tributaria*, 2025, 507 ss.; A. KOSTNER, *Sull'ordinanza interlocutoria per l'eventuale rinvio alle SS.UU. del nuovo art 21-bis D.Lgs. 74/2000: prime osservazioni*, in *Rivista di diritto tributario online*, 2025, 222 ss.

²¹ A. GIOVANNINI, *Processo tributario ed efficacia extrapenale della sentenza di assoluzione*, cit., 524.

l'art. 21-*bis*, cit., che occorre ora esaminare brevemente²².

Secondo le Corti, difatti, assumerebbe rilevanza la circostanza secondo la quale «l'automatismo introdotto dal legislatore [...] determina l'estensione degli effetti del giudicato penale nei confronti di una parte – l'Agenzia delle Entrate – che, in quel giudizio penale, non può intervenire per la tutela dell'interesse, alla ripresa fiscale, di cui è istituzionalmente portatrice» ledendo così «quella dialettica processuale che è imprescindibile garanzia dell'effettività del diritto di difesa»²³.

Similmente, il fatto che il giudicato penale, estendendosi al processo tributario solo con riferimento alle pronunce di assoluzione, determinerebbe una «disparità di trattamento rispetto alla sentenza penale di condanna, di cui l'Agenzia non può giovare con analogo automatismo»²⁴.

In merito, a prescindere dal valutare l'eventuale rilevanza, nei giudizi *a quo*, delle questioni di legittimità costituzionale, si ritiene condivisibile ma non dirimente la notazione secondo la quale l'asserita disparità di trattamento nei confronti dell'Agenzia – e, conseguentemente, la retrocessione della tutela della ragion fiscale – è smentita dal fatto che, come si è già detto in premessa, l'intero processo penale ha oramai assunto una spiccata funzione e dimensione riscossiva, che privilegia semmai l'avvenuto introito del tributo evaso²⁵.

Ad ogni modo, trattasi di un rilievo a mio giudizio recessivo rispetto all'ulteriore notazione²⁶ - questa, sì, decisiva per ritenere infondati i dubbi di costituzionalità prospettati dai giudici remittenti - che fa leva sulle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 87/2024, sempre in attuazione della legge delega. In particolare, si fa riferimento al fatto che, attualmente, il pubblico ministero è obbligato ad informare l'Agenzia delle Entrate dell'esercizio dell'azione penale, ai sensi dell'art. 129, comma 3-*quater*, disp. att. c.p.p.²⁷; di talché è evidente che allo stato attuale l'ordinamento appronta un coordinamento adeguato che consente all'Agenzia di costituirsi nel processo penale.

Le remissioni alla Consulta hanno, nondimeno, causato a cascata il rinvio a nuovo ruolo della decisione delle Sezioni Unite, disposto ordinanza interlocutoria del 9 dicembre 2025, n. 31961 - che non offre, purtroppo, indizi di sorta sull'orientamento che sarà adottato dal massimo consesso -, allungandosi dunque i tempi per poter valutare compiutamente la tenuta della riforma.

Nell'attesa del responso delle Sezioni Unite e, prima ancora, della Corte costituzionale, permane l'auspicio che la giurisprudenza sappia identificare soluzioni ermeneutiche che non

²² CGT II grado Piemonte, ordinanza 11 febbraio 2025, n. 64; CGT I grado Roma, ordinanza 13 maggio 2025, n. 1838.

²³ CGT II grado Piemonte, ordinanza 11 febbraio 2025, n. 64.

²⁴ CGT II grado Piemonte, ordinanza 11 febbraio 2025, n. 64.

²⁵ Interessanti notazioni L. riguardo sviluppa E. MANFRIN, *La tormentata esistenza del nuovo art. 21-bis d.lgs. 74/2000 tra contrasti giurisprudenziali e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Rivista di diritto tributario*, 2025, III, 53 ss.

²⁶ G. TOMBESI, *Sul ridimensionamento dell'efficacia del giudicato penale assolutorio nel processo tributario, fra nomofilachia e sconfinamento nella sfera riservata al potere legislativo (Parte seconda)*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 20 novembre 2025.

²⁷ Cui fa da contraltare l'obbligo per l'Agenzia di rispondere senza ritardo trasmettendo un'attestazione dello stato di definizione della violazione tributaria, come previsto dagli artt. 32, d.p.r. n. 600/1973 e 51, d.p.r. n. 633/1972.

compromettano gli obiettivi perseguiti dal legislatore, pur non potendosi negare le incertezze e i passi falsi emblematici della difficoltà di intervenire con coerenza in un settore estremamente delicato come quello del rapporto fra processi.

Saggi e approfondimenti

La responsabilità penale di fronte ai disastri naturali. Premesse e criticità

di **Donato Castronuovo**

Ordinario di Diritto penale – Università di Ferrara

Abstract. Il contributo contiene riflessioni introduttive e preliminari sulle criticità identificabili nell'attribuzione della responsabilità penale nei casi di disastri naturali, con particolare riguardo alle attività di previsione, prevenzione e gestione dei macro-rischi calamitosi. Dopo alcune premesse anche metodologiche sull'opportunità di affrontare le questioni secondo un approccio insieme multidisciplinare, comparato e casistico, il percorso muove da alcune coppie concettuali decisive: disastro "naturale" e disastro "antropico"; rischio e pericolo; eventi "con" e "senza" preavviso; e, correlativamente, prevenzione distale (anticipata, organizzativa e pianificatoria) e prossimale (ravvicinata all'emergenza). Su queste premesse, si pongono in risalto gli effetti collaterali della sovrautilizzazione del diritto penale: logica del capro espiatorio, "senno di poi", possibili condotte "difensive" dei decisori. Distorsioni che possono condurre, paradossalmente, tanto a indesiderate torsioni dei principi di legalità e personalità della responsabilità penale, quanto a deludenti esiti di ineffettività dello strumento penalistico. In chiave sistematica, il saggio richiama le principali criticità riguardanti i criteri d'imputazione penale: forma omissiva o commissiva della condotta, selezione dei garanti all'interno di assetti organizzativi pubblici (multilivello e policentrici), accertamento del nesso causale (anche "psichico") e della colpa nelle organizzazioni. Il contributo si chiude proponendo un uso misurato della risposta penale, informata ai principi costituzionali di garanzia e circoscritta ai casi di violazioni cautelari concretamente esigibili.

Sommario: 1. Premesse. – 2. Una (scontata) premessa metodologica. – 3. Alcune premesse definitorie: a) quanto è naturale un disastro naturale? – 4. (segue:) b) Rischi o pericoli? – 5. (segue:) c) Evento calamitoso "con" e "senza" preavviso. - 6. (segue:) d) Forme "distali" e "prossimali" di prevenzione. – 7. Una premessa comparativa: il rischio di sovrautilizzazione del diritto penale. – 8. Criticità riguardanti i criteri di imputazione penale. – 9. Le diverse forme (omissive o commissive) di condotte in caso di disastri naturali. – 10. Selezione dei soggetti responsabili all'interno delle agenzie deputate alla gestione dei rischi di disastro naturale. – 11. La deformazione dei criteri oggettivi e soggettivi di imputazione (cenni). – 12. Osservazioni finali

1. Premesse

Sono chiamato a svolgere alcune riflessioni preliminari sulle *criticità* che il sistema di attribuzione della responsabilità penale rivela in modo specifico nei casi di disastri naturali.

Un primo giro di orizzonte, dunque, che consenta di mettere sul tavolo della discussione, e in forma assai schematica, le questioni fondamentali in tema di imputazione penale in questo

complessissimo settore di attività umana, riguardante la previsione, la prevenzione e la gestione dei rischi da calamità; questioni che hanno poi trovato un più sicuro approfondimento nel corso della ricerca nell'ambito della quale si inserisce il convegno che ha originato il presente contributo¹.

Mi pare opportuno, tuttavia, esordire indicando tre ordini di *premesse*, consistenti in considerazioni di fondo riguardanti: dapprima, il piano metodologico (necessità di un approccio insieme multidisciplinare, comparato e casistico); poi, i problemi definatori (procedendo per coppie concettuali: disastro naturale/antropico, rischio/pericolo, eventi calamitosi con/senza preavviso, prevenzione prossimale/distale); infine, il rischio di sovrautilizzazione dello strumento penale (anche) in questo settore di responsabilità.

2. Una (scontata) premessa metodologica

Una indagine collettiva su questi temi deve necessariamente praticare un *approccio multidisciplinare*, pur scontando tutti i rischi di “comunicabilità” tra esperti di diversa formazione: si tratta di un profilo che la presente ricerca, al pari della occasione seminariale odierna, esibisce con nettezza.

Pare inoltre necessario un *approccio comparato*, attento alle risposte offerte da altri ordinamenti alle medesime emergenze: e ciò non foss'altro che per la non infrequente “transnazionalità” dei disastri (la pandemia insegna?).

Inoltre, e al contempo, ogni indagine sul tema deve avvalersi di un *approccio casistico*, che permetta di isolare le questioni emergenti nella giurisprudenza italiana degli ultimi decenni in tema di responsabilità per la cattiva gestione di rischi catastrofici (naturali): l'alluvione del Piemonte del 1994²; le colate di fango di Sarno³; il terremoto dell'Aquila: in particolare la vicenda giudiziaria che ha riguardato la Commissione Grandi Rischi⁴; i procedimenti penali riferibili alla crisi pandemica da

¹ Il testo – che rielabora la relazione svolta al convegno: *La responsabilità penale di fronte ai disastri naturali e al cambiamento climatico*, svoltosi presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore a Milano il 15 aprile 2024, nell'ambito del Progetto Prin-Pnrr: *Cambiamenti climatici, eventi catastrofici, gestione del rischio e responsabilità: costruire una cultura giusta per una società resiliente ai disastri* – è destinato al volume: F. D'ALESSANDRO, M. CATINO, L. FERRARIS, M. PELISSERO, *Disastri naturali e responsabilità penale. Cambiamento climatico, resilienza sociale e just culture*, Torino, in corso di stampa. Si ringrazia l'Editore e i Curatori per averne autorizzato la pubblicazione anticipata in questa *Rivista*.

² Per ragguagli e riferimenti A.F. MASIERO, *Inondazione, frana e valanga*, in D. CASTRONUOVO (a cura di), *Reati contro l'incolumità pubblica*, in F. PALAZZO, C.E. PALIERO, M. PELISSERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, vol. XX, Torino, 2024, 76 s., 79, 84.

³ Per una ricostruzione della vicenda e per i necessari riferimenti, A.F. MASIERO, *Inondazione, frana e valanga*, cit., 77 s.; D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012, 140 ss.

⁴ Cass., Sez. IV, 19-20 novembre 2015, dep. 24 marzo 2016, n. 12478.

Covid-19⁵; la valanga di Rigopiano⁶; il disastro del torrente Raganello⁷ – solo per citare alcuni casi, più e meno recenti.

La presente ricerca Prin-Pnrr presenta tutti e tre questi approcci (multidisciplinare, comparato, casistico), e in modo sapientemente miscelato da parte di chi ne ha concepito la struttura. Io qui mi limiterò, nel proseguo, a qualche riferimento, anche con cenni casistici, tenendo presenti – sottotraccia e dandole per assunte – le acquisizioni provenienti da indagini di diritto comparato.

3. Alcune premesse definitorie: a) quanto è naturale un disastro naturale?

In verità, a voler partire dalla nozione di disastro naturale, più che di una premessa definitoria, sembra trattarsi di un problema preliminare. Ovverosia, tutto prende origine in forma di domanda: sul piano tipologico, *esistono disastri naturali davvero tali e del tutto privi di fattori causali “antropici”?*

Il livello di “presenza” umana, di antropizzazione del pianeta e sul pianeta, è tale che viene da dubitarne. Forse, soltanto la caduta di un asteroide o comunque fenomeni su scala astronomica restano davvero “esogeni” e in quel senso “naturali”. Se prendiamo a riferimento una pandemia, i dubbi di “naturalità” già serpeggiano, come sappiamo, dipendendo gli effetti di essa, in misura non trascurabile e anzi decisiva, dalla struttura del sistema sociale, economico, istituzionale, sanitario...

Non sarei affatto certo, poi, nell’attribuire l’aggettivo di “naturali puri” neppure a fenomeni sismici e idrogeologici. E non solo per il riflesso che, almeno rispetto ai secondi, fa imprecare: “*piove, governo ladro!*”, ma anche perché il più delle volte non sarà difficile identificare – per lo meno rispetto alla magnitudo degli effetti distruttivi e a prescindere dalla questione delle responsabilità – *concause antropiche* legate a decisioni politiche o amministrative o economiche o imprenditoriali, o comunque a fattori socio-economici, come l’urbanizzazione, lo sfruttamento del territorio, l’incuria sui corsi d’acqua, le male tecniche costruttive o manutentive di manufatti e infrastrutture... e così

⁵ Per un saggio delle complicate questioni sollevate dalle vicende giudiziarie sorte attorno alla crisi pandemica, Cass., Sez. un., 10 aprile 2025, dep. 28 luglio 2025, n. 27515, sulla configurabilità dell’epidemia colposa in forma omissiva. Sulla decisione, S. TORDINI CAGLI, *Le Sezioni Unite si pronunciano sul reato di epidemia in forma omissiva*, in *Giur. it.*, 2025, 2612.

⁶ Sul caso, deciso al momento da Cass., Sez. VI, 31 dicembre 2024, dep. 11 marzo 2025, n. 9906, si possono consultare – oltre, volendo, al mio *Gestione “organizzata” del rischio di calamità. Colpa “distale” e “prossimale” alla luce della sentenza della Cassazione sul disastro di Rigopiano*, in *Arch. pen.*, 3, 2025, 1 ss. – M. CAPUTO, *Una questione di metodo: l’individuazione delle responsabilità penali nella tragedia dell’hotel “Rigopiano”*, in *Ius*, 13 giugno 2025, 1 ss.; F. CONSULICH, *Disastri evitabili e forme della colpa nell’organizzazione pubblica*, in *Cass. pen.*, 2025, 2670 ss.; D. QUARANTA, *Il problema non è la caduta (della valanga), ma l’atterraggio (del sistema di prevenzione): la Cassazione sul disastro di Rigopiano. Tra gestione (anticipata) del rischio ed esigibilità della condotta doverosa*, in *Sist. pen.*, 5, 2025, 49 ss.; L. RISICATO, *Modelli di prevenzione degli eventi catastrofici e criteri di imputazione della responsabilità penale: una breve riflessione critica su Cass. pen. Sez. VI, sent. n. 9906/2025*, in *Ind. pen. online*, 28 gennaio 2026, 1 ss.; C. VALBONESI, *Il caso Rigopiano: un difficile banco di prova per la cooperazione colposa omissiva*, in *Giur. it.*, 8-9, 2025, 1879 ss.

⁷ Cenni alla vicenda in A.F. MASIERO, *Inondazione, frana e valanga*, cit., 83 s.

via⁸.

E comunque: anche per il più naturale dei disastri (riprendiamo gli esempi dell'asteroide o, con minor certezza, della pandemia) siamo poi sicuri che non si possano identificare *contegni umani in forma omissiva*? Come, ad esempio, il mancato apprestamento anticipato e remoto di un sistema di allerta e difesa contro la possibile caduta di corpi celesti? O come la mancata adozione, sempre in prospettiva di prevenzione anticipata, di misure di sanità pubblica, a partire dalla predisposizione di un adeguato piano pandemico nazionale?

Se non altro, è sempre possibile immaginare facilmente condotte umane (per lo più omissive) che avrebbero potuto, se non prevenire, rendere *meno gravi le conseguenze di un fenomeno naturale estremo* (meteorologico, idrogeologico, sismico, sanitario...) sulle popolazioni interessate. Così, e sempre in via esemplificativa, la mancata predisposizione anticipata di un sistema di allerta tempestiva, oppure (nell'imminenza del fenomeno) la mancata prescrizione di un'evacuazione, la mancata diffusione di indicazioni su come comportarsi durante e dopo il fenomeno, il ritardo o l'impreparazione nei soccorsi, etc.

Se poi leghiamo questi fenomeni al cambiamento climatico, be', i dubbi sulla "naturalità" aumentano in modo esponenziale. Così, le crisi idriche e le siccità ricorrenti oppure, al contrario, le precipitazioni che generano fenomeni alluvionali frequenti e devastanti sono davvero fenomeni solo naturali o sono concausati dal fattore antropico? Per lo meno avendo riguardo allo sfruttamento delle risorse naturali, all'utilizzo del territorio, alle emissioni in atmosfera...

Si tratta di osservazioni che non è possibile trascurare neppure nella prospettiva qui presa in considerazione: i dubbi definitivi sul carattere tipologico dei disastri (integralmente naturali oppure parzialmente *man-made*) immettono, se possibile, fattori di *ulteriore complessità* nel discorso sui profili critici della responsabilità penale degli individui (e delle agenzie preposte) chiamati a svolgere compiti di protezione civile in fase di analisi e prevenzione: quindi di valutazione, comunicazione e gestione dei macro-rischi catastrofici.

4. (segue:) b) *Rischi o pericoli?*

Un'altra premessa definitoria, utile a comprendere il funzionamento del sistema della protezione civile, passa attraverso la distinzione tra le nozioni di "rischio" e di "pericolo".

⁸ Cfr. N. FERGUSON, *Catastrofi. Lezioni di storia per l'occidente*, Milano, 2021, 7 s., dove lo storico di Harvard scrive: «Molto raramente i disastri sono eventi del tutto esogeni, con l'eccezione di un'enorme caduta di meteoriti, che non è più avvenuta da 66 milioni di anni, o di un'invasione aliena, che non è mai accaduta. Persino un catastrofico terremoto risulta tale soltanto in rapporto all'estensione dell'urbanizzazione lungo la linea di faglia, o lungo la linea di costa, se provoca uno tsunami». Da noi, in termini analoghi, già A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali? La problematica posizione di garanzia posta a carico dei titolari di funzioni di protezione civile*, in *Leg. pen.*, 6 novembre 2015, 1 s.

Riprendo qui la messa a punto formulata in una recente sentenza della suprema Corte⁹: benché siano «usati in modo spesso intercambiabile nel gergo penalistico» (nonché in quello comune)¹⁰, i due termini assumono, tuttavia, «un senso diverso nel contesto della normativa sulla protezione civile e, ancora prima, in un'autorevole letteratura sociologica». Mentre il *pericolo* si riferisce a un fattore naturale con potenziale dannoso, il *rischio* è connesso a decisioni umane e descrive le conseguenze che il pericolo può avere su persone o cose. È perciò il rischio, in quanto connesso a decisioni umane, a poter essere “gestito”, nel senso di azzerato o, più di frequente, soltanto ridotto: più che scongiurare il pericolo, ovverosia i disastri naturali, le «moderne organizzazioni prevenzionistiche» sono chiamate a impedirne o contenerne gli effetti su cose e persone. Quindi, a gestire i rischi correlati. Del resto, come ricorda ancora la Cassazione, la legge assegna alla protezione civile compiti non soltanto di *previsione e prevenzione*, ma anche di *mitigazione* dei rischi, quindi, di riduzione dell'impatto degli eventi calamitosi, e ciò anche nella fase di *gestione dell'emergenza*¹¹.

Sia detto per inciso: la distinzione pericolo/rischio può assumere importanza anche sul piano del concreto inquadramento giuridico dell'evento, quindi nell'identificazione della fattispecie applicabile. In altri termini, i mancati presidi di mappatura e governo del “pericolo” (ad esempio, di valanga) possono avere rilevanza concausale degli eventi avversi in correlazione con una mancata regolazione del “rischio” (ad esempio, omessa predisposizione di norme edilizie adeguate o di misure circa la chiusura di strutture e impianti nei mesi invernali o in concomitanza con particolari fenomeni

⁹ Si tratta della già menzionata pronuncia sul *caso di Rigopiano*: Cass., Sez. VI, 31 dicembre 2024, n. 9906 cit., 80. Per la profondità delle argomentazioni dispiegate, a questa sentenza si farà riferimento in maniera privilegiata e diffusa anche nel proseguo di queste note. Sulle ascendenze sociologiche della distinzione si rinvia al celebre libro di N. LUHMANN, *Soziologie des Risikos*, Berlin, 1991, tr. it.: *Sociologia del rischio*, Mondadori, Milano, 1996. Sul rapporto tra la nozione di rischio e quella di pericolo in ambito penalistico, si consulti, per es., C. PERINI, *Il concetto di rischio nel diritto penale moderno*, Milano, 2010, 367-420.

¹⁰ Invero, la distinzione penalistica – in cui il *rischio* assume per lo più il ruolo di criterio d'imputazione in ambito oggettivo e soggettivo, mentre il *pericolo* riguarda la struttura offensiva della fattispecie tipica – non trova corrispondenza con le nozioni sociologiche, ma neppure con quelle “normativo-ingegneristiche” applicabili nei diversi settori della prevenzione. Si pensi, per es., alle definizioni formulate nel c.d. testo unico delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 2 d.lgs. 81/2008): «r) “pericolo”: proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni; s) “rischio”: probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione».

¹¹ Cass., Sez. VI, 31 dicembre 2024, n. 9906 cit., 80. Si veda l'art. 2 (*Attività di protezione civile*) del codice della protezione civile, adottato con il d.lgs. n. 1/2018: «1. Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento. / 2. La previsione consiste nell'insieme delle attività, svolte anche con il concorso di soggetti dotati di competenza scientifica, tecnica e amministrativa, dirette all'identificazione e allo studio, anche dinamico, degli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale, ove possibile, e di pianificazione di protezione civile. / 3. La prevenzione consiste nell'insieme delle attività di natura strutturale e non strutturale, svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione. [...] / 6. La gestione dell'emergenza consiste nell'insieme, integrato e coordinato, delle misure e degli interventi diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi e agli animali e la riduzione del relativo impatto, anche mediante la realizzazione di interventi indifferibili e urgenti ed il ricorso a procedure semplificate, e la relativa attività di informazione alla popolazione. / 7. Il superamento dell'emergenza consiste nell'attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro [...]».

di innevamento). Da qui potrebbe ipotizzarsi, in astratto e di primo acchito, l'integrazione di diverse fattispecie: si pensi, in un caso di valanga abbattutasi su un albergo, alla possibilità di contestare il delitto di valanga (da escludersi, tuttavia, come correttamente avvenuto nella già richiamata vicenda dell'hotel Rigopiano, allorché si tratti di evento valanghivo non innescato sul piano causale da condotte umane) oppure, in alternativa o in aggiunta, il delitto di crollo di una costruzione o quelli di omicidio e lesioni di persone investite dal fenomeno naturale (per esempio, per omessa mappatura anticipata del pericolo oppure per omesse o incongrue decisioni riguardanti la gestione remota o prossima del rischio).

5. (segue:) c) *Evento calamitoso “con” e “senza” preavviso*

Rilievo fondamentale presenta una premessa ulteriore: quella relativa al già accennato rapporto tra specifica *tipologia di rischio e di evento calamitoso*, da un lato, e correlative *modalità delle attività di previsione e prevenzione*, dall'altro. Nel senso che le cautele da adottare – da parte dei diversi soggetti garanti all'interno dei diversi livelli delle agenzie di protezione civile – sono funzionali e vanno calibrate alle specificità del rischio e dell'evento.

Il sistema di protezione civile è basato su un modello pluri-livello ispirato a un principio di sussidiarietà: gli enti dei livelli progressivamente superiori, e più lontani dall'emergenza, intervengono quando l'evento non sia fronteggiabile al livello locale prossimo alla sua verifica¹². Tuttavia, questo modello policentrico va inteso come un apparato a geometria variabile, in quanto lo stesso deve adattarsi alla specificità della tipologia di disastro.

Richiamando una distinzione utilizzata, anche di recente, in giurisprudenza, si possono contrapporre *eventi “con preavviso”* e *eventi “senza preavviso”* (o “improvvisi” o “istantanei”)¹³.

Gli eventi *con preavviso* comprendono i disastri «la cui verifica è preannunciata da segnali e/o si protrae nel tempo secondo vari gradi di progressivo approfondimento». Gli eventi *senza preavviso* sono disastri «a realizzazione “istantanea” o “immediata”, non preceduti da segnali». Per la prevenzione in relazione a questo secondo tipo di fenomeno, «si deve giocoforza puntare soprattutto su cautele da assumere anche molto tempo prima della verifica dell'evento stesso, perché soltanto [...] mediante azioni “anticipate” [...] diviene possibile neutralizzare o diminuire il

¹² Sulla complessa articolazione delle posizioni di garanzia nel sistema di protezione civile, si vedano, per es.: A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali? La problematica posizione di garanzia posta a carico dei titolari di funzioni di protezione civile*, cit., 1 s.; C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione Civile*, in *Arch. pen.*, 1, 2021, 1 ss., in part. 3 ss.

¹³ Per la distinzione tra “eventi con preavviso” e “eventi improvvisi”, cfr. Cass., Sez. IV, ud. 28 febbraio 2019, dep. 12 aprile 2019, n. 16029, sul caso dell'*alluvione di Messina del 2009*; citata (ma erroneamente indicata come relativa al caso dell'alluvione di Genova) da Cass., Sez. VI, 31 dicembre 2024, n. 9906 cit., 81 (la quale distingue, in maniera meno perspicua, tra “eventi con preavviso” e “eventi imprevisti”).

rischio per persone (o cose)». In altri termini, in casi simili, chiosa la Cassazione a proposito del disastro di Rigopiano, «la prevenzione “regina” per l’incolumità individuale e collettiva avrebbe dovuto attuarsi: non a disastro naturalistico invero; non nel corso; nemmeno nell’imminenza della sua verifica», bensì mediante misure (di mappatura del pericolo e di valutazione e poi gestione del rischio) adottate con largo anticipo¹⁴.

Sul piano delle responsabilità, il rilievo che va riconosciuto, per un verso, all’esigenza di evitare la logica tutta *ex post* del capro espiatorio e, per altro verso, a quella di individuare correttamente le singole posizioni nei diversi plessi organizzativi pubblici coinvolti, è assai evidente con riferimento a eventi disastrosi predicibili *in se*, ma non nel *quando* e nel *quomodo*¹⁵.

6. (segue:) d) *Forme “distali” e “prossimali” di prevenzione*

La selezione delle tipologie di disastro in funzione delle loro caratteristiche sul piano predittivo assume dunque importanza nel giudizio di prevedibilità ed evitabilità. Per gli eventi calamitosi tendenzialmente “senza preavviso” e a dinamica improvvisa, immediata o comunque difficilmente arginabile, come, per esempio, le valanghe o i terremoti, la prevenzione deve essere affidata, in via privilegiata, ad attività “procedurali” (di valutazione del pericolo e dei rischi connessi, di loro mappatura e di pianificazione delle misure di contrasto e mitigazione), da svolgersi anche in tempi assai remoti rispetto al momento – non identificabile *ex ante* nel *quando* e nella *magnitudo* – di effettiva verifica del disastro¹⁶.

Date le caratteristiche di questa tipologia di rischio, a evento tendenzialmente improvviso, la prevenzione gioca i suoi dadi – in un contesto organizzativo pubblico, complesso e multicentrico – mediante una anticipata identificazione dei diversi siti come rientranti, o meno, tra quelli “a rischio”, anche secondo una gradazione dello stesso (categorizzazione del rischio).

Ne deriva che la prevenzione e le correlative responsabilità si collocano in prevalenza, *temporalmente*, in un momento anticipato e diacronico; e riguardano, *soggettivamente*, i centri di competenza “distale” – ossia, meno prossimi rispetto all’evento – sui quali gravano obblighi primari e prodromici di valutazione dei rischi (es., livello statale e regionale). I sottostanti livelli (es., provinciali e comunali) di prevenzione assumono, per contro, un ruolo “prossimale”, che va ricalibrato, nei suoi contenuti cautelari secondari e successivi, alla luce di quegli obblighi primari e

¹⁴ Cass., Sez. VI, 31 dicembre 2024, n. 9906 cit., 81.

¹⁵ Sul piano della sociologia dell’organizzazione, M. CATINO, *Trovare il colpevole. La costruzione del capro espiatorio nelle organizzazioni*, Il Bologna, 2022 (anche per riferimenti alla letteratura sociologica). La questione era posta e indagata già in G. BONAZZI, *Colpa e potere. Sull’uso politico del capro espiatorio*, Bologna, 1983.

¹⁶ Ma caratteristiche almeno in parte analoghe possono essere riconosciute a una pandemia, in relazione alla necessità di anticipata predisposizione di un piano pandemico nazionale o regionale etc.

prodromici, magari rimasti inadempiti¹⁷.

7. Una premessa comparativa: il rischio di sovrautilizzazione del diritto penale

Un ulteriore profilo problematico “di fondo”, di ampiezza generale e caratteristico del nostro sistema ordinamentale e giudiziario, riguarda la possibile sovraesposizione e sovrautilizzazione del diritto penale in questi ambiti, cioè in tema di difettosa previsione, comunicazione e gestione di macro-rischi di disastri. Almeno, è quanto la letteratura penalistica riscontra frequentemente per i disastri antropici o tecnologici (industriali, sanitari, ambientali, nei trasporti, etc.); ma qualcosa di simile mi pare accada, oramai, anche per i disastri naturali¹⁸.

Anche in queste vicende, il ricorso al diritto penale (delitti contro la persona e l'integrità fisica, contro l'incolumità pubblica, contro l'ambiente) è senza pari rispetto agli altri Paesi europei, dove, per contro, si fa maggior ricorso a rimedi extrapenali, di tipo risarcitorio o indennitario.

E riecco l'importanza dell'approccio comparativo al tema (*supra*, 2), con riferimento alla diversità di risposta da parte dei differenti ordinamenti giuridici nei confronti della *mala gestio* del rischio-disastri. In merito, posso soltanto rinviare a indagini comparate, che qui non ho il tempo di richiamare nel dettaglio e che do per conosciute¹⁹.

La scelta di criminalizzare, quantomeno di portare in sede giudiziaria penale, ciò che altri Paesi dell'Unione europea disciplinano o risolvono per lo più mediante ricorso a strumenti extrapenali,

¹⁷ La terminologia, che prende a prestito nozioni anatomiche, è quella proposta in *Gestione “organizzata” del rischio di calamità. Colpa “distale” e “prossimale” alla luce della sentenza della Cassazione sul disastro di Rigopiano*, cit., 5 s. e *passim*. Nel ricostruire i complessi intrecci (diacronici e sincronici rispetto alla effettiva verifica dell'evento) delle responsabilità penali nel contesto dell'organizzazione pubblica deputata alla prevenzione dei rischi da calamità, i momenti di valutazione e gestione del rischio, in base alla loro distanza (spaziotemporale) dalla concreta verifica dell'evento, possono metaforicamente e rispettivamente essere indicati come *momento distale* e *momento prossimale*. E così, per estensione, anche i centri di competenza nella complessiva organizzazione della prevenzione: *plesso distale* vs. *plesso prossimale*; e le relative forme di responsabilità: *colpa distale* vs. *colpa prossimale*. Ma pare fin troppo evidente come la stessa terminologia si presti a un impiego più ampio, avendo, a mio avviso, capacità descrittiva delle situazioni relazionali tipiche della responsabilità colposa in diversi contesti organizzativi o comunque interattivi, come tipicamente avviene per la sicurezza del lavoro o ambientale.

¹⁸ M. ALTAMURA, [s.t.], in *La protezione civile nella società del rischio. Comunicazione del rischio, sicurezza dei cittadini e responsabilità penale. Ambizioni, limiti e prospettive*, a cura di Dipartimento della Protezione civile e Fondazione CIMA, ETS, Pisa, 2022, 115 ss., dove si fa riferimento a oltre 160 casi di processi penali (a carico di amministratori pubblici locali e nazionali, tecnici, scienziati, e persino di volontari di protezione civile) riguardanti episodi di alluvioni, frane e terremoti, oggetto di studio da parte dell'Osservatorio della Fondazione CIMA. Questi numeri esprimono un incremento esponenziale negli ultimi anni: dai 7 processi penali censiti tra il 1992 e il 2005 a venti volte di più dal 2005 in poi. Un incremento non correlato, però, a un aumento delle catastrofi.

¹⁹ Si rinvia in particolare agli esiti della ricerca indipendente svolta tra il 2018 e il 2020 dall'Associazione italiana dei professori di diritto penale (AIPDP) dal titolo “La riforma dei delitti contro la persona”. Si veda, in particolare, il documento finale redatto dall'8° Gruppo (“Reati contro la salute privata e pubblica e contro l'incolumità privata e pubblica”, referente: M. Donini): segnatamente, A. GARGANI, S. ZIRULIA, D. CASTRONUOVO, *Tutela della vita e della salute (nei settori della sicurezza del lavoro, degli alimenti, dei farmaci, etc.)*, in AIPDP, DIPLaP (a cura di), *La riforma dei delitti contro la persona*, Milano, 2023 (consultabile sul sito AIPDP), 801 ss.; C. RUGA RIVA, *I reati ambientali, ibidem*, 820 s. Ma si vedano soprattutto i documenti preparatori di diritto comparato disponibili in <https://www.aipdp.it/aipdp-documenti/Documenti-per-il-VII-Congresso-La-riforma-dei-reati-contro-la-persona/> (sub “8° Gruppo”).

rischia non solo di frustrare – sul piano processuale – la cooperazione giudiziaria rispetto a disastri naturali di portata ed estensione transnazionali. Ma, a livello nazionale, questo massivo ricorso allo strumento penalistico, a causa dei principi garantistici che lo caratterizzano, rischia, per un verso, di compromettere l’atteso risultato di effettività di tutela (*in caso di esiti assolutori*); per altro verso (*in caso di condanne*), di tradursi in soluzioni che deformano o violano i principi che presidiano una corretta criteriologia di attribuzione della responsabilità penale.

Si innescano, qui, potenzialmente, due aspetti contrapposti ed egualmente indesiderabili.

Da un lato, la logica del capro espiatorio, fondata in parte anche sull’immanenza della distorsione cognitiva più tipica: quell’*hindsight bias* o senno di poi che ci fa apparire *ex post* come prevedibilissime cose *ex ante* non previste o prevedibili da alcuno; che a sua volta genera ansie di colpevolizzazione e quindi la «ricerca spasmodica di responsabilità [penali], magari miopi nella comprensione delle cause sistemiche dei fenomeni avversi ed estremamente occhiute nell’additare capri espiatori»²⁰.

Dall’altro lato, possibili atteggiamenti di tipo “difensivistico” da parte dei gestori del rischio calamitoso: una sorta di potenziale *protezione civile “difensiva”*, che ricalcherebbe, *mutatis mutandis*, le movenze dei ben noti atteggiamenti di medicina difensiva.

Le criticità del preponderante ricorso alla tutela penale possono dunque individuarsi non solo sul piano della scarsa effettività di una protezione per le “vittime” di disastri, che, al massimo, giungerebbe troppo tardi; ma anche su quello del mancato rispetto dei principi di legalità-tassatività, personalità-colpevolezza, per via di un uso scorretto dei criteri d’imputazione quanto a *individuazione dei soggetti e accertamento del nesso di causalità e della colpevolezza*. Vediamo, brevemente. Un ulteriore profilo problematico “di fondo”, di ampiezza generale e caratteristico del nostro sistema ordinamentale e giudiziario, riguarda la possibile sovraesposizione e sovrautilizzazione del diritto penale in questi ambiti, cioè in tema di difettosa previsione, comunicazione e gestione di macro-rischi di disastri. Almeno, è quanto la letteratura penalistica riscontra frequentemente per i disastri antropici o tecnologici (industriali, sanitari, ambientali, nei trasporti, etc.); ma qualcosa di simile mi pare accada, oramai, anche per i disastri naturali²¹.

Anche in queste vicende, il ricorso al diritto penale (delitti contro la persona e l’integrità fisica,

²⁰ G. FORTI, [s.t.], in *La protezione civile nella società del rischio*, cit., 92 s. Si vedano anche le ampie e approfondite osservazioni di S. DOVERE, [s.t.], *ibidem*, 127 ss.

²¹ M. ALTAMURA, [s.t.], in *La protezione civile nella società del rischio. Comunicazione del rischio, sicurezza dei cittadini e responsabilità penale. Ambizioni, limiti e prospettive*, a cura di Dipartimento della Protezione civile e Fondazione CIMA, ETS, Pisa, 2022, 115 ss., dove si fa riferimento a oltre 160 casi di processi penali (a carico di amministratori pubblici locali e nazionali, tecnici, scienziati, e persino di volontari di protezione civile) riguardanti episodi di alluvioni, frane e terremoti, oggetto di studio da parte dell’Osservatorio della Fondazione CIMA. Questi numeri esprimono un incremento esponenziale negli ultimi anni: dai 7 processi penali censiti tra il 1992 e il 2005 a venti volte di più dal 2005 in poi. Un incremento non correlato, però, a un aumento delle catastrofi.

contro l'incolumità pubblica, contro l'ambiente) è senza pari rispetto agli altri Paesi europei, dove, per contro, si fa maggior ricorso a rimedi extrapenali, di tipo risarcitorio o indennitario.

E riecco l'importanza dell'approccio comparativo al tema (*supra*, 2), con riferimento alla diversità di risposta da parte dei differenti ordinamenti giuridici nei confronti della *mala gestio* del rischio-disastri. In merito, posso soltanto rinviare a indagini comparate, che qui non ho il tempo di richiamare nel dettaglio e che do per conosciute²².

La scelta di criminalizzare, quantomeno di portare in sede giudiziaria penale, ciò che altri Paesi dell'Unione europea disciplinano o risolvono per lo più mediante ricorso a strumenti extrapenali, rischia non solo di frustrare – sul piano processuale – la cooperazione giudiziaria rispetto a disastri naturali di portata ed estensione transnazionali. Ma, a livello nazionale, questo massivo ricorso allo strumento penalistico, a causa dei principi garantistici che lo caratterizzano, rischia, per un verso, di compromettere l'atteso risultato di effettività di tutela (*in caso di esiti assolutori*); per altro verso (*in caso di condanne*), di tradursi in soluzioni che deformano o violano i principi che presidiano una corretta criteriologia di attribuzione della responsabilità penale.

Si innescano, qui, potenzialmente, due aspetti contrapposti ed egualmente indesiderabili.

Da un lato, la logica del capro espiatorio, fondata in parte anche sull'immanenza della distorsione cognitiva più tipica: quell'*hindsight bias* o senno di poi che ci fa apparire *ex post* come prevedibilissime cose *ex ante* non previste o prevedibili da alcuno; che a sua volta genera ansie di colpevolizzazione e quindi la «ricerca spasmodica di responsabilità [penali], magari miopi nella comprensione delle cause sistemiche dei fenomeni avversi ed estremamente occhiute nell'additare capri espiatori»²³.

Dall'altro lato, possibili atteggiamenti di tipo “difensivistico” da parte dei gestori del rischio calamitoso: una sorta di potenziale *protezione civile “difensiva”*, che ricalcherebbe, *mutatis mutandis*, le movenze dei ben noti atteggiamenti di medicina difensiva.

Le criticità del preponderante ricorso alla tutela penale possono dunque individuarsi non solo sul piano della scarsa effettività di una protezione per le “vittime” di disastri, che, al massimo, giungerebbe troppo tardi; ma anche su quello del mancato rispetto dei principi di legalità-tassatività, personalità-colpevolezza, per via di un uso scorretto dei criteri d'imputazione quanto a *individuazione*

²² Si rinvia in particolare agli esiti della ricerca indipendente svolta tra il 2018 e il 2020 dall'Associazione italiana dei professori di diritto penale (AIPDP) dal titolo “La riforma dei delitti contro la persona”. Si veda, in particolare, il documento finale redatto dall'8° Gruppo (“Reati contro la salute privata e pubblica e contro l'incolumità privata e pubblica”, referente: M. Donini); segnatamente, A. GARGANI, S. ZIRULIA, D. CASTRONUOVO, *Tutela della vita e della salute (nei settori della sicurezza del lavoro, degli alimenti, dei farmaci, etc.)*, in AIPDP, DIPLaP (a cura di), *La riforma dei delitti contro la persona*, Milano, 2023 (consultabile sul sito AIPDP), 801 ss.; C. RUGA RIVA, *I reati ambientali*, *ibidem*, 820 s. Ma si vedano soprattutto i documenti preparatori di diritto comparato disponibili in <https://www.aipdp.it/aipdp-documenti/Documenti-per-il-VII-Congresso-La-riforma-dei-reati-contro-la-persona/> (sub “8° Gruppo”).

²³ G. FORTI, [s.t.], in *La protezione civile nella società del rischio*, cit., 92 s. Si vedano anche le ampie e approfondite osservazioni di S. DOVERE, [s.t.], *ibidem*, 127 ss.

dei soggetti e accertamento del nesso di causalità e della colpevolezza. Vediamo, brevemente.

8. Criticità riguardanti i criteri di imputazione penale

Evocate, senza poterle esaurire, le *premesse*, passiamo, dunque, ad elencare le principali *criticità* legate alla responsabilità penale per disastri naturali.

Come noto, nel contesto penale, a differenza di altri settori, si registra un incremento dei profili problematici legati ai criteri di attribuzione della responsabilità, che deve essere “personale” in funzione di vincoli garantistici di matrice costituzionale e sovranazionale.

In caso di responsabilità penale per *mala gestio* di rischi da calamità, ci muoviamo peraltro in settori in cui non è previsto il ricorso alla responsabilità degli enti collettivi, la quale potrebbe avere un effetto vagamente “sdrammatizzante”: responsabilità degli enti che resta curiosamente estranea per l’omicidio e le lesioni (salvo il settore della sicurezza del lavoro) come per i delitti di disastro contro l’incolumità pubblica. Si tratta a mio avviso di un carattere di debolezza sistemica sul piano politico-criminale, almeno con riferimento alle ipotesi in cui alla *con-causazione* del disastro abbiano contribuito condotte maturate in contesti organizzativi funzionali allo svolgimento di attività economiche in forma societaria.

Problemi consistenti si addensano dunque sui diversi momenti e presupposti della responsabilità penale delle persone fisiche, spesso contestata in forma omissiva, colposa e concorsuale, producendo processi vistosi di deformazione dei criteri di imputazione. Problemi che si riscontrano in particolare con riguardo a:

- i)* identificazione della *forma commissiva o omissiva* della condotta illecita;
- ii)* individuazione dei *soggetti garanti* in situazioni di complessità relazionale, organizzativa e plurisoggettiva, all’interno di diversi centri di competenza di natura pubblicistica deputati alla prevenzione (e connesse questioni di compartecipazione sotto forma di cooperazione colposa e di impedimento “mediato” di eventi avversi);
- iii)* accertamento del *pericolo comune* per l’incolumità pubblica;
- iv)* accertamento del nesso di *causalità* dell’evento di pericolo o di danno. Un nesso che si presenta, in tali casistiche, con trame etiologiche *non lineari*; che si caratterizza, più frequentemente, come causalità *omissiva*; e che assume i tratti, talvolta, anche di una causalità *psichica*, in relazione ad una scorretta comunicazione del rischio;
- v)* accertamento dell’elemento soggettivo, in particolare della *colpa* nelle organizzazioni pubbliche deputate alla prevenzione. Un accertamento non poche volte contaminato dalla logica del *senno di poi* e non immune all’intrusione di paradigmi di giudizio fondati sul principio di precauzione; inoltre, un accertamento fortemente dipendente dalla tipologia di evento calamitoso (*con o senza*

preavviso) nonché, correlativamente, dalla tipologia di prevenzione (*distale* o *prossimale*), ipotizzabile nel caso concreto.

Sono questioni che, in vario modo, “stressano” in particolare il canone di personalità della responsabilità penale, come responsabilità *solo* per fatto proprio e *solo* per fatto colpevole, sfibrando elementi e istituti come il rischio consentito, la cooperazione colposa, il principio di affidamento, etc.; e ciò specialmente nella dimensione in *action* che tale canone di garanzia e tali istituti assumono nelle dinamiche probatorie del processo penale²⁴.

Sofferamoci, brevemente e con il già utilizzato andamento schematico, soltanto su alcuni di questi problemi, rinviando per il resto – oltre che ai cenni già svolti sopra con riguardo alle “premesse” – in particolare agli approfondimenti contenuti nel volume che raccoglie i contributi al presente progetto di ricerca.

9. Le diverse forme (omissive o commissive) di condotte in caso di disastri naturali

Sul piano penalistico, la responsabilità in ipotesi di calamità naturali sembra potersi configurare più frequentemente sotto forma omissiva:

- in caso di mancata *previsione* dell’evento (là dove prevedibile nel *quando* e/o nel *quomodo*)²⁵;
- oppure di mancata prevenzione degli effetti ulteriormente dannosi dell’evento per un difetto di *comunicazione* del rischio: si pensi ad un mancato avviso alla popolazione, o comunque a un avviso intempestivo, nell’imminenza o durante l’evoluzione del fenomeno calamitoso;
- o, ancora, di mancata *prevenzione o gestione del rischio* in una fase anticipata oppure nell’imminenza del fenomeno: si pensi, in prospettiva “distale”, alla mancata (o scorretta) mappatura anticipata del pericolo (sismico, valanghivo, etc.)²⁶; oppure, nel caso di un’alluvione, alla previa mancata manutenzione dei corsi d’acqua; in prospettiva “prossimale”, con riferimento a una frana o

²⁴ Sulla deformazione dei criteri d’imputazione dell’evento: F. STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell’innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2003³, 221 ss.; F. CENTONZE, *La normalità dei disastri tecnologici. Il problema del congedo dal diritto penale*, Milano, 2004, *passim*; A. GARGANI, *La “flessibilizzazione” giurisprudenziale delle categorie classiche del reato di fronte alle esigenze di controllo penale delle nuove fenomenologie di rischio*, in *Leg. pen.*, 2011, 397 ss., in part. 404 ss. Cfr., anche per i riferimenti necessari, D. CASTRONUOVO, *La tutela dell’incolumità pubblica. Profili storici, sistematici e critici*, in *Leg. pen.*, 27 aprile 2024. Anche l’accertamento del pericolo comune, sotto il profilo dei principi di offensività e di legalità, è d’altronde soggetto a tali processi di deformazione applicativa. Sulla questione dell’accertamento processuale del pericolo – un passaggio spesso necessario nei processi su vicende giudiziarie originate da calamità naturali – si veda, in particolare, F. MORELLI, *La prova nei reati di pericolo*, in D. CASTRONUOVO (a cura di), *Reati contro l’incolumità pubblica*, in F. PALAZZO, C.E. PALIERO, M. PELISSERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, vol. XX, Torino, 2024, 535 ss.

²⁵ Sulla distinzione tra eventi *con* e *senza* preavviso, *supra*, § 5.

²⁶ Sul punto merita tuttavia richiamo la diversa impostazione di F. CONSULICH, *Disastri evitabili e forme della colpa nell’organizzazione pubblica*, cit., 2732, il quale, valorizzando il profilo attivo delle condotte riconducibili al *difetto di coordinamento* teso alla corretta gestione del rischio, evidenzia come la responsabilità dei soggetti chiamati ad *organizzare* tale attività non possa che inquadarsi, il più delle volte, nel paradigma commissivo.

valanga o inondazione, alla mancata evacuazione o mancata chiusura di siti, strade o infrastrutture in presenza di segnali di allarme in tal senso.

Tuttavia, anche nelle calamità “*naturali*” non è da escludersi una responsabilità sotto forma commissiva.

È il caso, ad esempio, della *scorretta comunicazione del rischio* alle popolazioni coinvolte, mediante un avviso sottodimensionato quanto a gravità dell’allerta per un’errata sottovalutazione dell’entità di un fenomeno (alluvionale, meteorologico, valanghivo, franoso, etc.), con successivo innesco (*causalità psichica*) di comportamenti, risultati fatali, qualificabili come sviluppi di rischi che non sarebbero stati assunti in mancanza della comunicazione errata. Si pensi anche alla notissima vicenda giudiziaria del terremoto dell’Aquila o comunque a vicende in cui si contesti una comunicazione del rischio consistita in una *indebita rassicurazione della popolazione*: se un terremoto resta fondamentalmente imprevedibile, allora non si può lecitamente comunicare che il rischio legato al fenomeno in atto da giorni sia basso, o che lo sciame sismico sia un evento favorevole in quanto permetterebbe un benefico “scarico di energia” tellurica, etc.

Sempre sotto forma commissiva possono leggersi altresì i possibili apporti concausali di origine antropica che abbiano aumentato la probabilità di verificazione dell’evento o che ne abbiano incrementato gli effetti distruttivi: così, ad esempio, in caso di eventi sismici o alluvionali o franosi o valanghivi, il *difetto di progettazione o costruzione* di edifici o infrastrutture poi investiti dal fenomeno calamitoso, e realizzati in violazione delle regole adottate in sede di mappatura del pericolo e dei rischi a questo connessi²⁷.

10. Selezione dei soggetti responsabili all’interno delle agenzie deputate alla gestione dei rischi di disastro naturale

Sul versante della responsabilità delle persone fisiche, la frequente complessità organizzativa degli enti (imprese private o agenzie pubbliche), chiamati a gestire i rischi catastrofici (quelli tecnologici e industriali come quelli naturali), implica significative difficoltà nella selezione dei soggetti responsabili, che si ripercuotono, come già evocato, sul rispetto del principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, co. 1, Cost.)²⁸.

²⁷ Tali problematiche peculiarità dei disastri a base (tendenzialmente) naturale richiederebbero indagini opportunamente incentrate su casi-studio, nel tentativo di individuare, quale esito della ricerca, le disomogeneità più significative e le ricadute in termini di regolazione delle responsabilità rispetto ai disastri a etiologia prevalentemente antropica.

²⁸ In generale, sul tema, M. CATINO, *Trovare il colpevole. La costruzione del capro espiatorio nelle organizzazioni*, cit., *passim*. Con specifico riguardo al criterio di competenza per il rischio, quale strumento *selettore* delle responsabilità individuali, per tutti: L. CORNACCHIA, *Concorso di colpe e principio di responsabilità per fatto proprio*, Torino, 2004, *passim*; nonché, successivamente, ID., *Competenze ripartite: il contributo dei criteri normativi alla individuazione dei soggetti penalmente responsabili*, in *Ind. pen.*, 2013, 247 ss., anche rifacendosi al sistema *imputativo* di Jakobs (cfr., per

Per quelli naturali, può venire in rilievo il ruolo di soggetti inseriti in agenzie pubbliche deputate alla gestione di rischi da potenziale disastro, in particolare di rischi da calamità naturali (agenzie di “protezione civile”); o anche, in via esemplificativa, il ruolo di organi delle istituzioni statali e regionali coinvolti nella predisposizione dei piani pandemici nazionali. Alle agenzie di protezione civile, la legge affida le attività dirette «alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento»²⁹.

Rispetto a diverse tipologie di disastri naturali (ma penso, in particolare, a eventi di pericolo per l'incolumità pubblica come inondazioni, frane e valanghe [426, 427, 449 c.p.] e alle loro conseguenze in termini di eventi dannosi di omicidio e lesioni), pare di poter distinguere almeno due categorie di soggetti “garanti”: *i*) coloro che sono onerati da obblighi di carattere generale, riguardanti *tutte* le tipologie di calamità naturali (organi del Servizio nazionale di protezione civile); *ii*) coloro che sono chiamati a svolgere i loro compiti su *singole* tipologie di disastro, in quanto dotati di specifiche competenze (agenzie *ad hoc*): si pensi al Comitato tecnico scientifico per la pandemia di Covid-19; all'AIPO-Agenzia interregionale per il fiume Po, e, prima, al Magistrato del Po (con riferimento, ad esempio, all'alluvione di Alba); ai costruttori, gestori e direttori di cave e miniere (disastro di Stava); alle posizioni di garanzia individuate da singole leggi regionali per l'esercente e il direttore di pista da sci³⁰.

Tra i soggetti gravati di obblighi generali di previsione/prevenzione/mitigazione dei rischi da calamità, si devono annoverare, come arcinoto, i vari organi del *Servizio nazionale di protezione civile*, istituito dalla l. n. 225/1992 e oggi regolato dal d.lgs. n. 1/2018 (codice della Protezione civile). Si tratta di un *network* di Protezione civile organizzato secondo un modello diffuso e capillare, con organi centrali e nazionali e organi periferici e locali.

Questo articolatissimo sistema di “protezione” genera qualche incertezza sul versante dell'accertamento penale delle eventuali responsabilità degli “attori dell'emergenza”, in specie sotto il profilo dell'individuazione di *titolarità* e *portata* dell'obbligo di garanzia: è quanto emerso in vicende giudiziarie riguardanti disastri idrogeologici e connessi omicidi colposi (ma non solo). E ciò sia con riferimento alla fase previa (o distale) relativa alla previsione del rischio (ad es. idrogeologico o valanghivo) e all'adozione delle misure protettive e di prevenzione; sia alla fase coeva o successiva (prossimale) rispetto alla verifica del fenomeno, per quanto riguarda l'attenuazione degli effetti lesivi.

es., più di recente, G. JAKOBS, *System der strafrechtlichen Zurechnung*, Frankfurt am Main, 2012).

²⁹ Art. 2 (*Attività di protezione civile*) del codice della protezione civile, adottato con il d.lgs. n. 1/2018.

³⁰ A.F. MASIERO, *Inondazione, frana e valanga*, cit., 74 ss. Sull'articolato plesso normativo che disciplina competenze e doveri dei funzionari della protezione civile, A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali? La problematica posizione di garanzia posta a carico dei titolari di funzioni di protezione civile*, cit., *passim*; C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione Civile*, cit., 3 ss.

In argomento, non va infatti dimenticato che la marcata complessità imposta da una gestione inevitabilmente collettiva del rischio catastrofico sembra implicare una rilettura morfologica anche del *potere impeditivo* di cui è (necessariamente) beneficiario il soggetto garante: un potere spesso ad esplicazione soltanto “mediata”. Quando si riconosce che il rischio non può essere correttamente regolato se non attraverso l’intervento di competenze collettive dotate di diverse specializzazioni, che si dispieghino in momenti e luoghi distali e prossimali e in prospettiva sincronica e diacronica, si sta implicitamente riducendo o, a seconda dei casi, escludendo la possibilità di rimanere ancorati ad una figura di garante dotato di poteri *immediatamente* impeditivi: sul calco già impresso dalla responsabilità datoriale³¹.

Delle due, l’una: o si nega in via aprioristica che in contesti orientati ad una regolamentazione plurisoggettiva del rischio possa ravvisarsi una posizione di garanzia in senso proprio, con conseguente esclusione, in tali contesti, della responsabilità omissiva impropria; oppure si deve riconoscere l’emersione una nuova figura di *garante*: un garante “mediato”, con obblighi di *pianificazione* e *organizzazione*, tenuto proprio alla valutazione anticipata del rischio e, in contesti relazionali complessi, al coordinamento dell’attività altrui, anche in un momento assai anticipato rispetto alla verifica dell’evento³².

11. La deformazione dei criteri oggettivi e soggettivi di imputazione (cenni)

Il potere impeditivo, anche mediato, posto a fondamento della posizione di garanzia non è però l’unico elemento a invocare una propria rivisitazione al cospetto della *modernità*. Anche l’imputazione *causale* e *colposa* di un evento catastrofico al proprio preteso autore mostra evidenti tensioni con la teorica tradizionale alla base di tali istituti. Anche in relazione a questi profili ascrittivi, la casistica di maggiore utilità resta quella in tema di eventi lesivi sul luogo di lavoro.

Quanto al primo profilo, quello causale in senso lato, va osservato che più ci si distanzia (sul piano temporale e lungo la catena organizzativa) dalla verifica dell’evento lesivo, più la

³¹ Come mostra la prassi, infatti, il discorso vale non soltanto a proposito dei disastri naturali, ma anche di eventi (di portata offensiva disastrosa o individuale) schiettamente antropici: crolli di costruzione, disastri industriali o tecnologici, disastri nei trasporti, omicidi e lesioni sul lavoro, etc. Ma proprio quest’ultimo ambito di disciplina, quello della sicurezza del lavoro, pure in funzione dell’enorme casistica giudiziale, sembra il principale settore di sperimentazione, anche con riferimento alle questioni relative all’individuazione dei garanti-gestori mediati del rischio.

³² In quest’ultimo senso, d’altro canto, sembra muoversi la Suprema Corte nella evocata pronuncia sul disastro di Rigopiano: Cass., Sez. VI, 31 dicembre 2024, dep. 11 marzo 2025, n. 9906. Nel medesimo settore di ricerca, già A. GARGANI, *Omesso impedimento di calamità naturali? La problematica posizione di garanzia posta a carico dei titolari di funzioni di protezione civile*, cit., 16 s., rilevava come «i soggetti che rivestono ruoli ‘apicali’ nella catena di comando e di controllo potranno prevenire o ‘impedire’ [...] gli eventi dannosi, nella misura in cui adempiano ai fondamentali obblighi di coordinamento, collegamento e di informazione, funzionali all’efficace attuazione delle misure di p.c. necessarie a fronteggiare l’emergenza».

giurisprudenza, in questi contesti necessariamente relazionali e plurisoggettivi, ricorre a *criteri presuntivi* di imputazione del risultato offensivo. In altri termini, alla scorretta attività “a monte” di previsione/valutazione e pianificazione “distali”, nonché di predisposizione dell’apparato organizzativo idoneo da parte del soggetto garante mediato e sovraordinato (nella propria rinnovata concezione, come sopra descritta), si fa corrispondere implicitamente, nel giudizio controfattuale, il *diligente adempimento* degli obblighi da parte dei soggetti garanti “immediati” e “prossimali”, posti “a valle”³³. Verrebbe da dire: un ragionamento esattamente opposto a quello elaborato dalla giurisprudenza in relazione, per esempio, al principio di affidamento, dove sembra proprio che, a doversi presumere, sia, viceversa, la naturale negligenza del terzo, con effetto di esclusione del possibile ricorso a tale principio in chiave di esonero da responsabilità³⁴.

Pur con le implicite difficoltà di estensione di criteri squisitamente *causali* sul piano delle interazioni tra soggetti autodeterminati, non si può allora che rilevare come, anche in queste ipotesi, il rispetto del principio di responsabilità per fatto proprio imponga una verifica (*ex post*) circa il ragionevole adempimento da parte dei terzi (*etero-organizzati*) ai propri doveri, immediatamente impeditivi dell’evento.

Quanto al secondo profilo (quello dell’accertamento della colpa), mette conto di richiamare i dubbi di legittimità invocati da chi, per un verso, evidenzia come ad un evento “senza preavviso”, soprattutto se di portata eccezionale, solitamente corrisponda il proprio carattere *imprevedibile*, che, in quanto tale, esclude l’imputazione colposa e, per altro verso, rinnega la natura cautelare della *meta-norma* a fondamento della responsabilità del *garante-organizzatore*³⁵.

Su entrambi i profili, così come su molti altri, si potrebbe discorrere a lungo. In questa sede, mi limito a rilevare come:

i) la prevedibilità dell’evento – almeno nei propri tratti essenziali – sia un requisito indispensabile per il corretto accertamento della responsabilità *colposa*. “Senza preavviso” non deve essere dunque inteso quale sinonimo di “*imprevedibile*”;

ii) è la stessa *prevenzione anticipata* che, quando normativamente prevista, richiede al “garante distale” di valutare i rischi *prevedibili* e apprestare i presidi organizzativi per farvi fronte. Solo così, d’altro canto, questi potrebbe mantenere il proprio agire nell’ambito del *rischio consentito*. La colpa

³³ Ne è prova, ancora una volta, l’argomentare della Cassazione sul caso del disastro di Rigopiano (Cass., Sez. VI, 31 dicembre 2024, dep. 11 marzo 2025, n. 9906). Nel settore del diritto penale del lavoro, la problematica è posta in luce, ad es., da F. CONTRI, *Posizione di garanzia, nesso causale e tendenze evolutive. Rapsodiche considerazioni sulla responsabilità penale del RLS*, in *DPEI*, 2024, 2, 51 ss.

³⁴ Basti pensare alla giurisprudenza in tema di responsabilità del datore per eventi lesivi dovuti a comportamenti inosservanti dei lavoratori.

³⁵ Cfr., in relazione al disastro di Rigopiano, C. VALBONESI, *Il caso Rigopiano: un difficile banco di prova per la cooperazione colposa omissiva*, cit., 1880 ss.; L. RISICATO, *Modelli di prevenzione degli eventi catastrofici e criteri di imputazione della responsabilità penale: una breve riflessione critica su Cass. pen. Sez. VI, sent. N. 9906/2025*, cit., 4 ss.

distale dell'organizzatore/pianificatore, per propria natura, esclude quindi l'inverarsi di un *Anlass*, che, quando ravvisabile, interverrebbe comunque troppo tardi. Diversamente, dovrebbe ammettersi che non vi sarebbero doveri di previsione/prevenzione di eventi calamitosi da parte dei soggetti (“distali”) della Protezione civile, anche quando disposti dalla legge (nazionale o regionale)³⁶; spostando eventualmente il baricentro delle responsabilità esclusivamente sul piano delle attività di prevenzione prossimale.

iii) alla violazione di tale *meta-norma* (a contenuto valutativo/organizzativo e correlata a regole modali successive) dovrà in ogni caso seguire l'accertamento della *colpevolezza colposa*, intesa quale possibilità di conformarsi alla condotta doverosa, anche in termini di esigibilità concreta, tenuto conto altresì del tempo, delle dotazioni e delle risorse a disposizione degli agenti di Protezione civile³⁷.

12. Osservazioni finali

Le *premesse conoscitive* in precedenza richiamate sono strettamente correlate alle evocate *criticità sistematiche*. Premesse e criticità mostrano come, nel contesto dei disastri naturali, la responsabilità penale rischi di essere sollecitata ben oltre il proprio perimetro fisiologico, proprio perché chiamata a “chiudere” giudiziariamente, *ex post*, vicende nelle quali la produzione dell'esito lesivo dipende da catene causali complesse, da decisioni stratificate nel tempo e da assetti organizzativi plurilivello e policentriche. Non a caso, l'indagine deve assumere un taglio, insieme, multidisciplinare, comparato e casistico, e muovere da coppie concettuali (naturale/antropico; rischio/pericolo; eventi con/senza preavviso; prevenzione distale/prossimale) che incidono direttamente sui moduli ricostruttivi dei criteri d'imputazione.

In questa prospettiva, già l'etichetta di “disastro naturale” tende a perdere *neutralità descrittiva*: l'antropizzazione sempre più estrema del contesto naturale, l'incidenza di scelte urbanistiche e infrastrutturali, la gestione (o la mancata gestione) del territorio, fino ai fattori connessi al cambiamento climatico, rendono spesso più corretto parlare di fenomeni a genesi mista, nei quali l'evento naturale interagisce con vulnerabilità prodotte socialmente. È proprio qui che la distinzione tra *pericolo* e *rischio* acquista valore orientativo: mentre il pericolo rinvia al fattore naturale potenzialmente dannoso, il rischio è già “impastato” di decisioni umane e, in quanto tale, può essere gestito – normalmente non azzerato, ma ridotto e mitigato – attraverso attività di previsione,

³⁶ Cfr. nuovamente il caso Rigopiano, a proposito dell'obbligo di redazione della Carta del pericolo di valanghe previsto dalla legge regionale abruzzese.

³⁷ Sul punto, sia consentito il rinvio a quanto già espresso in *La colpa penale*, Milano, 2009, 462 ss. e, con specifico riguardo al disastro di Rigopiano, *Gestione “organizzata” del rischio di calamità. Colpa “distale” e “prossimale” alla luce della sentenza della Cassazione sul disastro di Rigopiano*, cit., 29 ss.

prevenzione e risposta. Ne discende un punto essenziale anche per il diritto penale: se l'oggetto dell'imputazione non è (quasi mai) l'evento naturale in sé (il pericolo calamitoso), ma la *mala gestio* del rischio e della sua comunicazione, allora la correttezza dell'ascrizione dipende in modo decisivo dalla calibratura (relazionale-organizzativa) degli obblighi cautelari rispetto alla tipologia dell'evento e al grado della sua "predicibilità" (nel *quando*, nel *quomodo* o nella *magnitudo*).

Da questo angolo visuale, la contrapposizione tra eventi "con preavviso" ed eventi "senza preavviso" non è una tassonomia neutra, ma una chiave di riparto delle eventuali responsabilità. Nei disastri improvvisi o istantanei la prevenzione non può essere pretesa (soltanto) nell'imminenza o durante l'emergenza (anche se non può mancare neppure in quei momenti "ravvicinati"), bensì deve essere collocata molto tempo prima, attraverso misure procedurali e organizzative di analisi, valutazione, mappatura, pianificazione, coordinamento, mitigazione. In tali casi, la prevenzione assume inevitabilmente un volto prima di tutto *distale*, perché grava per lo più sui centri di competenza meno prossimi all'evento ma titolari degli obblighi anticipati e prodromici di analisi e pianificazione; mentre i livelli *prossimali* vedono ricalibrati i propri doveri cautelari, anche in funzione di eventuali inadempienze a monte (che, per esempio, abbiano reso non percepibile il pericolo e non prevedibile l'evento).

Sul piano dell'accertamento, la responsabilità per gli eventi da calamità naturale reclama una doppia accortezza: evitare, da un lato, la tentazione di leggere la vicenda con lenti integralmente *retrospettive*, dando eccessivo rilievo all'accaduto nell'impostare il test di prevedibilità *ex ante* e in concreto; non smarrire, dall'altro lato, l'esigenza di individuare con precisione le singole posizioni nei diversi plessi organizzativi pubblici coinvolti.

È su questo sfondo problematico che appare particolarmente insidiosa la sovrautilizzazione dello strumento penale. L'esperienza comparata mostra come, rispetto a molte ipotesi di invero di macro-rischi, altri ordinamenti ricorrano più di frequente a rimedi risarcitori o indennitari, mentre l'ordinamento italiano tende a traslare la domanda di giustizia nel processo penale. Un ricorso massivo alla via penale, proprio per l'intensità dei vincoli garantistici che la presidiano, rischia tuttavia di produrre esiti paradossali: assoluzioni percepite come negazione di tutela, oppure condanne ottenute al prezzo di torsioni dei criteri d'imputazione, con frizioni rispetto ai principi di legalità, personalità e colpevolezza. La distorsione cognitiva del "senno di poi" alimenta così una domanda di colpevolizzazione che finisce per trascurare le cause sistemiche delle calamità o dei loro effetti più devastanti; mentre, sul versante opposto, può indurre prassi difensive dei gestori del rischio, con effetti peggiorativi sulla qualità delle decisioni e della comunicazione.

Da ultimo, le criticità tecniche dell'attribuzione della responsabilità confermano che, nei disastri naturali, il banco di prova è la tenuta dei concetti penalistici di base: la selezione della

condotta, spesso omissiva; l'individuazione dei garanti in contesti plurisoggettivi e multilivello; l'accertamento del nesso causale e della colpa nelle organizzazioni pubbliche.

Il diritto penale, per restare fedele alla propria grammatica, deve essere applicato con misura e precisione, senza trasformarsi nel luogo simbolico in cui si risolve la frustrazione collettiva per il verificarsi di eventi estremi, oramai anche ricorrenti. La responsabilità penale può contribuire alla razionalizzazione della gestione dei rischi di disastro soltanto se rinuncia a essere strumento pressoché esclusivo di tutela e se si limita a presidiare, con rigorosa ricostruzione, i casi in cui la mancata o scorretta prevenzione sia concretamente riferibile a specifiche posizioni di garanzia (doveri di diligenza) e a specifiche violazioni cautelari (diligenza doverosa), accertabili senza scorciatoie retrospettive.

Brevi note sui requisiti soggettivi dei componenti dell'OdV

di Ivan Demuro

Associato di Diritto commerciale – Università Cattolica di Milano

Abstract. Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 non dedica particolare attenzione all'Organismo di vigilanza, prevedendo solo la sua nomina e attribuendo allo stesso il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del modello nonché di curarne l'aggiornamento. La prassi operativa, tenendo conto anche degli orientamenti interpretativi e della giurisprudenza, ha cercato di sopperire a questo silenzio normativo. La scelta dei componenti dell'OdV è di particolare importanza in quanto, oltre ad essere fondamentale ai fini di un'adeguata vigilanza, è rilevante nella valutazione, ex post, dell'idoneità del modello organizzativo per consentire l'eventuale esenzione da responsabilità della società. In tale contesto, le "brevi note" analizzano le caratteristiche dell'Organismo di vigilanza con particolare attenzione all'indipendenza, alla professionalità e all'onorabilità evidenziando le criticità di alcune scelte che potrebbero essere dettate da presunti risparmi di spesa senza considerare adeguatamente i potenziali rischi.

Sommario: 1. L'OdV e la sua autonomia operativa. – 2. Le caratteristiche (non espressamente richieste ma) necessarie. – 3. L'indipendenza. – 4. La professionalità. – 5. L'onorabilità.

1. L'OdV e la sua autonomia operativa

Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (di seguito "231") non prevede, come è noto, una specifica disciplina sull'organismo di vigilanza (di seguito "OdV"), al quale l'art. 6, comma 1, lettera b) del 231 attribuisce, ai fini dell'eventuale esenzione dalla responsabilità, «... il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento...».

Alla generica individuazione dei compiti attribuiti all'OdV non ha fatto seguito, neanche in termini generali¹, la previsione di elementi dai quali trarre spunto anche solo per procedere alla nomina e disciplinare la stessa².

L'unico riferimento è individuabile nella necessità che l'OdV sia «... dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo».

L'autonomia nell'iniziativa ha quale presupposto il fatto che non siano necessarie delle

¹ V. MANES, *Realismo e concretezza nell'accertamento dell'idoneità del modello organizzativo*, in *Giur. comm.*, 2021, I, 638, in proposito osserva che sull'OdV «... ancora una volta, latitano particolari indicazioni normative».

² S. RENZETTI, *La responsabilità amministrativa dipendente da reato degli enti ex d.lgs. n. 231/2001: le ultime questioni sul tappeto*, in *Giur. comm.*, 2023, II, 365, segnala che la prassi e la letteratura di settore hanno enucleato una sorta di decalogo dell'OdV ottimale che ipotizza una sua composizione (collegiale e mista tra interni ed esterni) con soggetti aventi requisiti di indipendenza, professionalità e onorabilità che operino in modo continuativo e autonomo.

preventive autorizzazioni per l'esercizio delle funzioni di vigilanza³ e quindi che l'OdV sia autonomo e autosufficiente per quanto riguarda lo svolgimento della sua attività⁴.

A tale proposito occorre evidenziare che questa (attività) consiste prevalentemente in una verifica *ex post* del rispetto procedurale e che la stessa è (*rectius*: dovrebbe essere), in parte, già disciplinata dal modello organizzativo (di seguito "MOG") per quanto riguarda la parte relativa ai flussi informativi a suo favore.

Mentre, nella restante parte, dipende dagli *audit* svolti, nell'ambito della *pianificazione* dell'attività destinata a verificare il rispetto delle procedure, nonché dalle audizioni degli apicali o dei soggetti che in relazione alla funzione potrebbero integrare un reato presupposto.

L'autonomia dovrà quindi essere valutata in questo contesto, nel senso che non dovranno esservi degli ostacoli all'esercizio dell'attività di vigilanza che potrà e dovrà essere esercitata dall'OdV quando e come, da quest'ultimo, ritenuto opportuno.

Un ostacolo all'attività di vigilanza che non consenta un esercizio autonomo della stessa può essere rappresentato dallo stesso MOG che non prevede adeguati flussi informativi.

La carenza o l'inadeguatezza di questi, infatti, non consente e, dunque, è di ostacolo ad un'efficace vigilanza da parte dell'OdV.

In questo caso è integrato un ostacolo strutturale del MOG che, in quanto tale, in una valutazione a posteriori, potrebbe essere considerato *non idoneo*.

L'autonomia richiede, inoltre, l'assenza di subordinazione gerarchica nei confronti dell'organo amministrativo ma anche nei confronti degli apicali che astrattamente potrebbero compiere un reato presupposto.

Si tratta, pertanto, di un'autonomia operativa, strumentale all'esercizio delle funzioni di controllo, con cognizione dell'attività sottostante (flussi informativi), senza condizionamenti gerarchici e, aspetto non trascurabile, senza coinvolgimenti nei procedimenti decisionali che si dovranno vigilare⁵.

L'autonomia nella vigilanza è autonomia di azione e di cognizione senza ostacoli, interferenze o condizionamenti da parte dell'ente o dei soggetti vigilati.

Un altro aspetto rilevante, a volte trascurato o non correttamente valorizzato, è rappresentato

³ Cass. pen., sez. un., 24 aprile 2014, n. 38343, in www.cortedicassazione.it, ribadisce la necessità di garantire all'OdV l'autonomia «... dell'iniziativa di controllo da ogni forma di interferenza o condizionamento».

⁴ A. DE NICOLA, *L'organismo di vigilanza 231 nelle società di capitali*, Torino, 2020, 45, osserva che l'autonomia dei "poteri" indica un'autonomia decisionale che concerne l'aspetto più propriamente funzionale e si esprime nella necessaria libertà di autodeterminazione e di azione, con pieno esercizio della discrezionalità tecnica nell'espletamento delle funzioni riconducibili ad un organismo autoreferenziale.

⁵ Per le *Linee Guida per lo svolgimento delle funzioni dell'Organismo di vigilanza ex D.LGS. 8 giugno 2001, n. 231*, predisposte dal CNDCEC, in www.commercialisti.it (di seguito anche soltanto "Linee Guida CNDCEC"), 3, è necessario che l'OdV non svolga funzioni operative o gestionali e disponga di tutti i poteri necessari per svolgere la propria attività, senza interferenze o condizionamenti.

dall'attribuzione all'OdV di un *budget* (adeguato) per consentire al meglio lo svolgimento delle funzioni di vigilanza qualora sia necessario ricorrere a consulenze esterne specialistiche.

L'attribuzione di un *budget* è strumentale a garantire un'autonomia (operativa-)finanziaria all'OdV, al fine di consentire allo stesso di non “dipendere” e di non essere ostacolato nell'esercizio delle sue funzioni da scelte dell'organo amministrativo, o di un'altra funzione aziendale, che, anche solo per questioni relative alla non condivisione della spesa o della persona indicata quale consulente, potrebbe(ro) sindacare e, quindi, ostacolare la richiesta dell'OdV.

La previsione di un *budget* e di un “libero” utilizzo dello stesso è di particolare importanza al fine di valutare l'*idoneità* del MOG e l'autonomia dell'OdV.

Il suo utilizzo deve essere rendicontato e il suo *quantum* può essere anche integrato qualora l'OdV ritenga le risorse assegnate insufficienti per svolgere efficacemente le funzioni di vigilanza oppure qualora sia necessario sopperire ad un'esigenza speciale emersa in corso d'opera.

La richiesta di integrazione dovrebbe, naturalmente, sempre essere motivata, senza, però, che si sia tenuti a specificare aspetti suscettibili di condizionare il risultato dell'attività di vigilanza.

2. Le caratteristiche (non espressamente richieste ma) necessarie

Accanto all'autonomia, espressamente richiesta, le altre caratteristiche dell'OdV discendono dalle interpretazioni giurisprudenziali e dottrinali nonché dalla sempre più rilevante *soft law* dovuta alla predisposizione di Linee guida ad opera delle associazioni di categoria o degli ordini professionali⁶.

Invero, dalle elaborazioni interpretative fatte proprie dalla prassi si può ritenere che, nonostante il silenzio normativo, i componenti dell'OdV dovrebbero integrare i requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza.

È bene specificare che, trattandosi di requisiti non legali, la loro assenza, astrattamente, potrebbe avere delle conseguenze solo in sede di valutazione di idoneità *ex post*, salvo che gli stessi siano stati previsti nel MOG quali requisiti soggettivi necessari per assumere la carica dell'OdV, la cui assenza precluderebbe l'assunzione della stessa.

Come evidenziato, si tratta di caratteristiche non espressamente previste che, però, le interpretazioni e la prassi ritengono necessarie e che, in ogni caso, dovrebbero essere naturali, quasi *in re ipsa*, nella funzione, e ciò al fine di poter considerare la stessa idonea e adeguata.

È innegabile, perciò, che l'OdV debba essere soggettivamente adeguato, in quanto, *ça va san*

⁶ In proposito, oltre alle Linee Guida CNDCEC, si possono richiamare *Le nuove Linee Guida 231 di Confindustria per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo*, in www.confindustria.it (di seguito “Linee Guida Confindustria”).

dire, l'inadeguatezza soggettiva determinerebbe una carenza di *idoneità* e, quindi, una conseguente difficoltà, se non impossibilità, nel conseguire l'eventuale esonero da responsabilità per la società.

In assenza di riscontri normativi, l'individuazione delle peculiarità soggettive dell'OdV è lasciata all'autonomia privata e, dunque, auspicabilmente, alle previsioni del MOG qualora si disciplini questo requisito.

Sempre all'autonomia del MOG è lasciata la scelta, che potrà eventualmente essere demandata anche all'organo amministrativo in sede di nomina⁷, relativa alla composizione monocratica e collegiale dell'OdV.

Si tratta, del resto, di una scelta di carattere gestorio, pienamente inserita nell'attività di c.d. governo del rischio 231, che dovrà, ai fini della valutazione della ragionevolezza (e idoneità) della stessa, essere motivata in relazione alle peculiarità dell'attività svolta e ai conseguenti rischi 231.

È da escludere, per evitare un giudizio di non idoneità, che la scelta numerica possa basarsi su una valutazione puramente economica in termini di risparmio di spesa⁸.

Si dovrà seguire il principio della proporzionalità in considerazione delle dimensioni e della complessità dell'attività esercitata nel concreto.

Così come dovrebbe essere motivata la scelta di affidare le funzioni dell'OdV all'organo di controllo⁹, che, pur se espressamente previsto dall'art. 6, comma 4-*bis*, è senza dubbio discutibile in quanto lo stesso è coinvolto (attraverso la sua attività di vigilanza) in processi aziendali a rischio di commissione di taluni reati presupposto.

Il che potrebbe creare, tra gli altri, non pochi problemi in termini di potenziale conflitto di interessi nonché di chiara individuazione delle reazioni e delle responsabilità differenti¹⁰.

⁷ Non pare possibile attribuire la competenza della nomina all'assemblea, nonostante alcune interpretazioni in tal senso segnalate da S. RENZETTI, *La responsabilità amministrativa*, cit., 366, in quanto, come si è in precedenza evidenziato, si tratta di una scelta di carattere gestorio, rientrante nell'ambito della cura degli assetti, che non potrà che essere di competenza dell'organo amministrativo.

⁸ Sul punto nelle Linee Guida Confindustria, 40, si evidenzia che l'accettabilità del rischio, non sempre semplice da individuare nel concreto, è da valutare nell'ambito di una comparazione tra il costo da sostenere per l'implementazione del modello di controllo e il valore (in termini economici) del bene da proteggere: quando il costo dell'implementazione del modello è superiore al valore del bene il rischio potrebbe essere considerato accettabile. In proposito, occorre considerare che, a fronte di realtà nelle quali effettivamente il rischio 231 potrebbe essere assente o minimo, ci potrebbero essere realtà che, pur in presenza di un rischio 231, gestiscono lo stesso con un'organizzazione interna adeguata che non necessita della costruzione di un MOG specifico.

⁹ Tale motivazione non potrà essere di carattere economico, in quanto le funzioni di OdV dovranno essere autonomamente remunerate e dotate di un adeguato budget non previsto per l'organo di controllo. La scelta quindi, nonostante nella prassi siano presenti situazioni opposte, non potrà essere quella di una concentrazione di funzioni a "costo zero". Si segnala la Circolare 17 dicembre 2001 n. 285 di Banca d'Italia, in forza della quale «l'organo con funzioni di controllo svolge, di norma, le funzioni di organismo di vigilanza...», specificando poi in un successivo aggiornamento, la necessità di un'adeguata motivazione di tale scelta. M. PACCOIA, *Gli assetti adeguati ex art. 2086 c.c.*, Torino, 2025, 91, richiamando una ricerca di PricewaterhouseCoopers, osserva che in realtà la scelta di affidare le funzioni di OdV non sia così frequente.

¹⁰ Critici sull'attribuzione delle funzioni di OdV al collegio sindacale B. ASSUMA e M. LEI, *Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente*, in M. Levis-A. Perini (commentario diretto da), *Il 231 nella dottrina e nella giurisprudenza*, Torino, 2021, 253 ss., evidenziano che, oltre ad alcuni aspetti "strutturali", il possibile conflitto di interessi, in quanto il collegio sindacale può essere oggetto di verifiche da parte dell'OdV in relazione, in particolare, ai reati societari. Ciò, senza dubbio, farebbe venire meno l'autonomia e l'indipendenza.

A ciò si aggiunga che, in ogni caso, l'ordinaria vigilanza dell'organo di controllo *ex art.* 2403 c.c. ha senza dubbio ad oggetto la *corretta amministrazione* e quindi anche la vigilanza preventiva sui rischi 231.

3. *L'indipendenza*

Pur se non è espressamente previsto, si ritiene che l'OdV debba essere indipendente, ciò in quanto l'indipendenza, che in parte si estrinseca con l'*autonomia*¹¹, è richiesta in generale nell'ambito delle funzioni di controllo¹² in quanto indice di obiettività e di assenza di conflitti di interessi rispetto agli apicali¹³.

Questo è particolarmente evidente rispetto ai componenti dell'OdV interni, la cui nomina è astrattamente possibile, anche per poter fungere da “collegamento” con la struttura organizzativa.

A tale proposito pare corretto evidenziare che l'astratta ammissibilità deve, in ogni caso, tenere in considerazione il fatto che la nomina dell'interno potrebbe non superare il giudizio di *idoneità* qualora l'OdV sia monocratico¹⁴ oppure nell'ipotesi in cui gli interni rappresentino la maggioranza dei componenti¹⁵.

Ciò, in quanto l'indipendenza, già difficile da ipotizzare in capo all'interno¹⁶, dovrà essere valutata non sul singolo componente ma in relazione all'OdV e, quindi, con riferimento alla maggioranza dei componenti¹⁷.

¹¹ A. DE NICOLA, *L'organismo di vigilanza*, cit., 50, osserva che autonomia e indipendenza sono concetti complementari ma non coincidenti, in quanto un OdV potrebbe essere indipendente ma non autonomo in quanto privo di *budget* e senza possibilità di accesso alla documentazione rilevante e ai dipendenti della società. Anche R. RORDORF, *L'organismo di vigilanza nel quadro del D.Lgs. n. 231/2001*, in *Società*, 2022, 14, distingue tra autonomia e indipendenza.

¹² In tema G. STRAMPELLI, *Sistemi di controllo e indipendenza nelle società per azioni*, Milano, 2013 (*Introduzione*, XI), evidenzia le difficoltà di coniare una generale nozione di indipendenza poiché si tratta di un requisito che attiene al profilo etico del controllo, che si sostanzia in uno *status* mentale e, prima ancora, in una qualità morale dell'individuo, che con molta difficoltà può essere oggetto di una soddisfacente regolamentazione. In riferimento ai sindaci, ma con portata di carattere generale, G. TANTINI, *L'indipendenza dei sindaci*, Padova, 2010, 8, osserva che sia necessario fare riferimento ad un modello ideale di indipendenza «integrale», senza modulazioni né attenuazioni, che comprende l'imparzialità e l'autonomia di giudizio, la terzietà e il distacco ma anche, e soprattutto, la reputazione riconosciuta nell'ambiente in cui si opera.

¹³ Negli stessi termini Linee Guida Confindustria, cit., 77; per R. RORDORF, *L'organismo di vigilanza*, cit., 14, l'indipendenza, con riferimento alle persone singole, deve intendersi quale «... libertà da uno stato di soggezione, giuridica o anche solo economica, che potrebbe altrimenti limitarne la capacità di autodeterminazione».

¹⁴ Cass. Pen, sez. VI, 11 novembre 2021, n. 23401, in banca dati *De Jure*, non ha considerato autonomo e, quindi, indipendente, l'organismo di vigilanza avente composizione monocratica, individuato nella persona dell'*internal audit*, in quanto posto alle dirette dipendenze dell'organo gestorio.

¹⁵ Negli stessi termini anche R. RORDORF, *L'organismo di vigilanza*, cit., 14.

¹⁶ Così anche le Linee Guida Confindustria, cit., 78 che, nel suggerire la scelta degli interni privi di ruoli operativi, osserva che da questi «... non potrà pretendersi una assoluta indipendenza».

¹⁷ L'indipendenza, infatti, dovrebbe essere considerata non in capo a tutti i componenti ma rispetto all'OdV e quindi alla maggioranza degli stessi e non necessariamente in relazione a ciascun singolo componente; così P. MONTALENTI, *Organismo di vigilanza e sistema dei controlli*, in *Giur. comm.*, 2009, II, 643; ID, *Modello “231! E organismo di vigilanza nel sistema dei controlli societari. Un quadro d'insieme*, in Vernerio (a cura di), *Modello organizzativo DLGS. 231 e organismo di vigilanza*, Torino, 2024, 36. Negli stessi termini le Linee Guida Confindustria, cit., 78.

In ogni caso nella nomina degli interni la valutazione dell'indipendenza non dovrebbe essere limitata all'aspetto numerico ma dovrebbe tenere in considerazione anche il ruolo che lo stesso svolge nell'ambito dell'organizzazione aziendale.

È, infatti, evidente che se questo è coinvolto nei procedimenti decisionali dai quali discende un rischio 231 la sua nomina potrebbe non essere opportuna in quanto, anche se “neutralizzato” dagli altri componenti, in una valutazione *ex post*, non sarebbe da escludere la sussistenza di un conflitto di interessi o una certa “faziosità” ogniqualvolta le verifiche dell'OdV riguardino le procedure che lo coinvolgono direttamente o indirettamente¹⁸.

In tale situazione, del resto, il componente interno potrebbe non essere (solo) un idoneo ponte di collegamento con la struttura interna, strumentalmente ad una migliore trasmissione dei flussi informativi, ma, addirittura, un potenziale ostacolo all'idoneità della funzione¹⁹.

La valutazione di questa situazione di potenziale carenza di idoneità deve essere effettuata nel caso concreto, ma è evidente che alcune posizioni (es. responsabile ufficio legale, responsabile sulla sicurezza sul lavoro, responsabile ambientale, ecc.) potrebbero essere astrattamente più “sensibili” e meno opportune da nominare in considerazione del ruolo svolto nell'attività a rischio di integrazione di un reato presupposto.

Qualora, nonostante tali rischi, la nomina dell'interno, astrattamente in conflitto di interessi con riferimento a taluni reati presupposto, venga comunque effettuata, sarebbe quanto meno opportuna un'adeguata motivazione della stessa e, soprattutto, una adeguata regolamentazione del MOG che rafforzi l'oggettività e la trasparenza dei flussi informativi e degli *audit* riferibili alla funzione del componente interno dell'OdV.

A prescindere dalle ipotesi di astratta non indipendenza da “posizione” occorre considerare anche le situazioni nelle quali l'indipendenza possa essere messa a rischio da circostanze e profili attinenti ai soggetti esterni alla struttura della società.

A tale riguardo, occorre porre l'attenzione proprio sul concetto di indipendenza e sui presupposti per la sussistenza della stessa.

Volendo sintetizzare, si può ritenere che l'indipendenza consista in quella situazione che

¹⁸ A tal proposito si può richiamare Cass. Pen., sez. un., 18 settembre 2014, n. 38343, in www.giurisprudenzapenale.com, che ha ritenuto inadeguato l'OdV il cui membro interno rivestiva il ruolo di dirigente addetto all'area ambiente e sicurezza poiché tale ruolo minava l'indipendenza del controllo su una delle principali aree sulle quali si esercitava la vigilanza. Negli stessi termini C. Appello Firenze, 16 dicembre 2019, n. 3733, in www.giurisprudenzapenale.com, che (nel c.d. disastro di Viareggio) ha considerato l'OdV non provvisto di autonomi ed effettivi poteri di controllo in quanto risultante sottoposto alle dirette dipendenze dei controllati essendo composto dai responsabili delle direzioni Audit, Affari legali e societari e Organizzazione, Sviluppo e Risorse Umane Staff.

¹⁹ Diversamente il *Codice di corporate governance* (Gennaio 2020), consultabile in www.borsaitaliana.it, nella *Raccomandazione 33, lett. e*, suggerisce che, qualora l'OdV non coincida con l'organo di controllo, «... l'organo di amministrazione valuta l'opportunità di nominare all'interno dell'organismo almeno un amministratore non esecutivo e/o un membro dell'organo di controllo e/o il titolare delle funzioni legali o di controllo della società, al fine di assicurare il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nel sistema di controllo interno e di gestione dei rischi».

rappresenti il presupposto per un giudizio obiettivo e distaccato, basato sulla *forma mentis* e sull'assenza di condizionamenti, anche economici²⁰, rispetto agli apicali e, più in generale, alla società.

Proseguendo su questo aspetto, un parametro di riferimento che consenta una valutazione oggettiva potrebbe essere individuato valorizzando le situazioni indicate dall'art. 2399, comma 1, *lett-a-c*, cc. previste (quali cause di ineleggibilità e decadenza ma comunemente individuate) quali requisiti necessari per l'indipendenza dei sindaci.

Tali situazioni, che, in ogni caso, salva diversa previsione nel MOG, non sarebbero ostative all'assunzione della carica di componente dell'OdV, potrebbero essere un utile e adeguato strumento di riferimento²¹.

Nell'utilizzo di tali criteri sarebbe, però, opportuno valutare le situazioni ostative all'indipendenza indicate in tale disposizione anche rispetto ai componenti dell'organo di controllo e non solo, come previsto dall'art. 2399, comma 1, c.c., rispetto agli amministratori.

Ciò, in quanto, come evidenziato in precedenza, i sindaci potrebbero essere astrattamente coinvolti nei reati presupposto o, quanto meno, nell'attività che ha portato all'integrazione degli stessi, in quanto obbligati a vigilare sulla corretta amministrazione nonché sull'adeguatezza degli assetti e, quindi, "anche" sull'*idoneità* del MOG in funzione preventiva.

In ogni caso, prendere come parametro di riferimento l'art. 2399 c.c. e i principi dallo stesso derivanti implica la necessità di effettuare una valutazione non solo riferibile a situazioni soggettivamente individuabili, quali il rapporto di coniugio, di parentela e di affinità²², ma anche a situazioni nelle quali l'indipendenza potrebbe essere pregiudicata da un rapporto di consulenza (più o meno continuativo) e da altri rapporti di natura patrimoniale²³, integrando quella che potrebbe essere definita *dipendenza finanziaria* ostativa del requisito in esame²⁴.

Occorrerà, dunque, valutare il *quantum* che il componente dell'OdV percepisce (non solo quale

²⁰ Spunti in tal senso in I. DEMURO, *L'indipendenza del sindaco*, in G. Meo-G. Presti (a cura di), *Indipendenza? Dipende...*, Bologna, 2022, 481 ss.

²¹ Negli stessi termini le Linee Guida CNDCEC, cit., 4, che, quasi senza esitazione alcuna, estendono all'OdV l'applicazione della disciplina di cui all'art. 2399 c.c. nonché la prassi elaborata e codificata dalle *Norme di comportamento del collegio sindacale di società non quotate*, elaborate dal CNDCEC (edizione 2024), consultabili in www.commercialisti.it, spec. Norma 1.4, p. 25.

²² Occorre segnalare che sarebbe opportuna una valutazione dell'indipendenza che vada oltre le fattispecie soggettive richiamate dall'art. 2399, comma 1, *lett. b*, c.c., e considerare anche le situazioni di *affectio* (sostanziali) non necessariamente formalizzate (es. convivenza *more uxorio*, interruzione e cessazione di rapporti) che potrebbero essere in grado di condizionare l'obiettività di giudizio e quindi la vigilanza; in questi termini I. DEMURO, *L'indipendenza del sindaco*, cit., 493 ss.

²³ Spunti in tal senso anche in A. DE NICOLA, *L'organismo di vigilanza*, cit., 49, che in merito ai rischi che possono compromettere l'indipendenza in considerazione dei rapporti professionali ritiene più opportuno adottare un criterio sostanziale più che formale.

²⁴ In argomento I. DEMURO, *L'indipendenza del sindaco*, cit., 490 ss., ove si evidenziano i rischi di tale "tipo" di *dipendenza* osservando che la stessa non è uguale per tutti ma dipende dalle situazioni soggettive, anche di natura patrimoniale, che potrebbero rendere non "libero" il componente dell'OdV.

compenso per la carica, che, in ogni caso, dovrà essere congruo) dalla società, o da società del gruppo, e se tale *quantum* possa essere considerato rilevante rispetto a quello derivante dalla restante attività professionale con soggetti terzi rispetto alla società e all'eventuale gruppo di appartenenza²⁵. È perciò necessaria una valutazione del caso concreto che, però, come anche evidenziato dalla giurisprudenza, dovrebbe suggerire di evitare di nominare quale componenti dell'OdV i consulenti della società o di società del gruppo che potrebbero non integrare i requisiti di indipendenza²⁶.

È bene precisare che la carenza di indipendenza dell'OdV non ha delle conseguenze immediate, come invece accade per il collegio sindacale (ineleggibilità e decadenza), ma solamente delle conseguenze *ex post*, dovute ad una valutazione (*rectius*: giudizio) che potrebbe determinare la non idoneità del MOG, per carenza di indipendenza dell'OdV, non consentendo di soddisfare il presupposto in questione.

In argomento, pare corretto osservare che, se da un lato, è pur vero che la non indipendenza del singolo non determini *sic et simpliciter* la non indipendenza dell'OdV, dall'altro lato, è innegabile che la presenza (più o meno rilevante) di un componente non indipendente potrebbe determinare un condizionamento ai fini del giudizio di idoneità del MOG.

È allora opportuno ponderare attentamente le nomine, evitando sovrapposizioni di ruoli e di incarichi che, apparentemente, potrebbero fare ritenere che sia stato perseguito un risparmio di spesa, che, se riscontrato in concreto, potrebbe pregiudicare l'idoneità del MOG e dell'OdV, in particolare.

L'indipendenza soggettiva dell'OdV non è sufficiente in quanto è necessaria anche quella "strutturale", cioè quella che consenta a tale organo (soggettivamente indipendente) di operare in modo indipendente.

A tale proposito risultano di particolare importanza le previsioni del MOG volte a garantire (i) la stabilità della carica, integrata dalla limitata revocabilità nelle sole ipotesi di giusta causa, (ii) la durata della carica, che deve essere sufficientemente lunga per consentire l'esercizio stabile della funzione ma non troppo per evitare la creazione di legami con gli apicali che potrebbero compromettere l'indipendenza, (iii) la durata asincrona del periodo di carica rispetto a quella dell'organo gestorio, per evitare il collegamento personale con lo stesso, (iv) un adeguato *budget* che consenta l'autonomia e l'autosufficienza nell'esercizio dell'attività di vigilanza²⁷.

²⁵ A tale proposito le *Norme di comportamento del collegio sindacale*, cit., 32, hanno elaborato delle indicazioni operative al fine di calcolare e monitorare il requisito di indipendenza finanziaria basandola sul rapporto, in termini di percentuale, tra la remunerazione ricevuta dalla società che conferisce l'incarico e le altre remunerazioni professionali.

²⁶ Spunti in tal senso in Cass. pen., sez. V, 30 gennaio 2014, n. 4667; Cass. pen., sez. II, 27 settembre 2016, sez. II, n. 52316, in www.cortedicassazione.it dalle quali, chiaramente, emerge che «... non è idoneo ad esimere la società da responsabilità da reato il modello organizzativo che preveda un organismo di vigilanza non provvisto di autonomi ed effettivi poteri di controllo e che risulti sottoposto alle dirette dipendenze del soggetto controllato (fattispecie in cui l'organismo di vigilanza di una holding era presieduto da un consigliere di amministrazione di una società partecipata, nonché da soggetti legati da rapporti fiduciari con gli amministratori della controllante)».

²⁷ Sul punto si rinvia a B. ASSUMA e M. LEI, *Soggetti in posizione apicale*, cit., 256 nonché, per l'adeguatezza strutturale

4. La professionalità

In un'ottica di adeguatezza soggettiva, i componenti dell'OdV dovrebbero, poi, avere una professionalità che giustifichi la loro nomina rapportata alle specificità dell'attività esercitata dalla società.

In ogni caso, a prescindere dalle scelte che saranno effettuate nel caso concreto, la composizione soggettiva dell'OdV, in termini di professionalità, non potrà prescindere dalle competenze che siano utili nell'ambito della peculiarità dell'attività di vigilanza sui rischi 231.

Ancora, i componenti dell'OdV dovranno avere una professionalità che consenta loro di attuare una vigilanza *idonea*.

Ciò, non significa che dovranno essere (solo) degli esperti in materia di controlli ma dovranno avere, altresì, cognizione di causa in relazione all'attività di vigilanza da svolgere, compresa l'attività d'impresa esercitata dalla società sulla quale, pur se limitatamente ai rischi 231, dovranno vigilare²⁸.

Pare imprescindibile, quindi, che si debbano avere delle competenze in grado di supportare l'attività di vigilanza che tengano conto tanto delle tecniche ispettive e di *audit*, quanto della preparazione giuridica in materia di *governance* e di diritto penale riferibile, in particolare, ai reati presupposto²⁹.

Del resto, non sarebbe corretto ritenere integrato il requisito della professionalità tenendo conto di una qualifica professionale generica (dottore commercialista o avvocato) senza considerare nel concreto l'effettiva professionalità del singolo componente.

Invero, occorre ricordare che l'iscrizione ad un albo professionale non è richiesta ai fini dell'assunzione della carica quale componente dell'OdV.

Tale iscrizione, che in astratto potrebbe essere indicativa di una professionalità, non rappresenta

del MOG, a I. DEMURO, *L'organismo di vigilanza*, in M. Irrera (a cura di), *Art. 2086 c.c.*, in *Commentario Scialoja-Branca-Galgano-De Nova*, in corso di pubblicazione.

²⁸ È evidente, infatti, che non si potrà prescindere dalla contestualizzazione dell'attività di vigilanza rispetto all'attività svolta dalla società. Innegabilmente l'attività industriale è differente rispetto all'attività commerciale o di servizi che è differente dall'attività produttiva nel settore dell'abbigliamento, con delle ulteriori peculiarità, recentemente attenzionate dalla magistratura inquirente, per il settore del lusso e dei marchi rinomati (sul tema F. PISCONTI, *Idoneità dei modelli aziendali 231 e due diligence nei processi di outsourcing. Riflessioni sulle recenti applicazioni dell'amministrazione giudiziaria per sfruttamento di manodopera nel sistema di supply chain dell'altra moda*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2025, 380 ss.). A. DE NICOLA, *L'organismo di vigilanza*, cit., 41 ss., ritiene che i componenti debbano avere una visione generale da un punto di vista giuridico e dell'attività di controllo «... che li metta in condizione di reperire anche all'esterno specifiche competenze ogni qualvolta sia necessario e che sappiano poi interpretare quanto evidenziato dai suddetti specialisti sia esterni che interni alla società».

²⁹ Secondo le Linee Guida Confindustria, cit., 79, sono necessarie competenze in attività ispettiva, consulenziale, con la relativa conoscenza di tecniche specifiche, idonee a garantire l'efficacia dei poteri di controllo e che almeno uno dei membri abbia competenze in tema di analisi dei sistemi di controllo e di tipo giuridico, preferibilmente penalistico. Per Trib. Napoli, g.i.p., 26 giugno 2007, in *www.rivista231.it*, è necessario «... che i membri dell'OdV abbiano precipue competenze di attività ispettiva, consulenziale ovvero la conoscenza di tecniche specifiche, idonee a garantire l'efficacia dei poteri di controllo e del potere propositivo ad esso demandato».

sic et simpliciter la conferma della sussistenza della stessa in concreto³⁰.

Dovrebbe sussistere una “specificata” competenza ed esperienza riconducibile all’attività di vigilanza che dovrà essere esercitata nel caso di specie.

In caso contrario, difficilmente, si potrà considerare *idoneo* un OdV i cui componenti, pur se professionisti iscritti ad un albo, abbiano un *curriculum* dal quale non emerga alcun (oggettivo) “collegamento” con l’attività di vigilanza da svolgere.

È pur vero che la carenza iniziale di professionalità potrà essere superata con un’adeguata (nuova) formazione e preparazione, ma è altrettanto vero che sarà necessaria una (adeguata e ragionevole) motivazione per “giustificare” la nomina di un soggetto che, inizialmente, è carente di professionalità.

Preme precisare che, in ogni caso, la professionalità dovrebbe essere valutata nel suo complesso ovvero riferibile all’OdV e non pretendere che la stessa sia sussistente, in termini di completezza, in capo ai singoli componenti.

In ogni caso, come è stato già evidenziato, l’eventuale professionalità mancante potrà essere sopperita, qualora necessario, attraverso il ricorso a soggetti esterni utilizzando il budget assegnato all’OdV.

Anche in questo caso però un “minimo” di professionalità dovrà sussistere in quanto è necessario percepire l’esigenza che essa vada completata con un supporto esterno³¹.

Il MOG potrà, inoltre, individuare i criteri che l’organo gestorio dovrà seguire per procedere alla nomina dell’OdV.

In assenza di tale indicazione la nomina dovrà in ogni caso essere ragionevole e (preferibilmente) motivata dando conto della scelta soggettiva, che dovrebbe essere coerente con l’impostazione adottata e implementata per la gestione dei rischi 231.

È evidente che non sia possibile, né sarebbe corretto ipotizzare un elenco di soggetti astrattamente nominabili, in quanto questo elenco non potrebbe garantire *sic et simpliciter* l’*idoneità* dell’OdV.

La scelta e quindi la nomina dovranno essere (preferibilmente) motivate e valutate nel caso concreto e, soprattutto, saranno rilevanti *ex post* qualora sia stato commesso un reato presupposto e debba essere valutata anche la professionalità dell’OdV al fine di apprezzare l’*idoneità* del MOG per evitare la responsabilità della società.

³⁰ È innegabile, infatti, che tra i professionisti iscritti all’albo, non tutti, pur essendo astrattamente e legittimamente nominabili, possano considerarsi *idonei*, permettendo di considerare a sua volta la vigilanza, quindi il MOG, *idonea(o)* ad evitare la responsabilità della società in presenza dell’integrazione di un reato presupposto.

³¹ A. DE NICOLA, *L’organismo di vigilanza*, cit., 42, osserva che non è imprescindibile che all’interno dell’OdV siano presenti specialisti di tutte le materie rilevanti nell’ambito dei rischi 231 «... ma piuttosto che i singoli membri abbiamo una visione generale, dal punto di vista giuridico e dell’attività di controllo».

5. L'onorabilità

Al pari dell'indipendenza e della professionalità, il requisito dell'onorabilità non è espressamente previsto ma, fin dalle prime interpretazioni e letture, è stato ritenuto necessario in quanto dovrebbe essere scontato e pacifico che i soggetti che andranno a vigilare sui rischi di reato 231 debbano possedere tale requisito, che, pur se non definito in termini generali, consiste nel non avere riportato delle condanne penali.

È noto, del resto, che l'ordinamento, in certe situazioni, richiede l'espressa sussistenza di requisiti di onorabilità (art. 148, comma 4, TUF) o prevede delle vere e proprie cause di ineleggibilità, quali quelle derivanti dalla disciplina anticorruzione (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39) o, ancora, dall'applicazione di pene accessorie con riferimento all'accertamento di responsabilità per determinate ipotesi di reato.

Alcune di queste, ad avviso di chi scrive, dovrebbero applicarsi direttamente anche alla carica di compente dell'OdV³².

In ogni caso, a prescindere da interpretazioni di carattere generale, pare corretto ritenere che l'accertata responsabilità per un reato presupposto rappresenti un ostacolo alla sussistenza del requisito di onorabilità.

A conferma della rilevanza del requisito di onorabilità, si segnala poi che l'art. 85, comma 2-bis, d.lgs. 6 settembre 2011 (il c.d. *Codice antimafia*) include anche i componenti dell'OdV tra i destinatari della disciplina e, quindi, tra coloro che dovranno autocertificare di non essere sottoposti a misure di prevenzione antimafia.

Tale previsione può essere considerata quale codificazione legislativa della necessità del requisito di onorabilità.

Come per gli altri requisiti, l'assenza di onorabilità potrebbe mettere in dubbio l'*idoneità* dell'OdV e, conseguentemente, la capacità di quest'ultimo di vigilare sul MOG con inevitabili ripercussioni sul giudizio di responsabilità e colpevolezza a carico dell'ente.

In considerazione di tutto ciò, pare dunque corretto ritenere che il MOG debba opportunamente prevedere e disciplinare anche quali debbano essere i requisiti di onorabilità in capo ai componenti dell'OdV, non solo per l'assunzione della carica, ma anche per il mantenimento della stessa.

³² Presumibilmente le pene accessorie derivanti dai c.d. reati societari dovrebbero essere ostative all'assunzione della carica di componente dell'OdV. Maggiori difficoltà potrebbero essere ravvisate per l'applicazione diretta della disciplina sull'anticorruzione.

Atti del convegno

Riparazione e Reati economici, Roma, 6 dicembre 2024**Riparazione e reati economici: verso una giustizia riparativa/restaurativa d'impresa?**di **Luigi Foffani***Ordinario di Diritto penale – Università di Modena e Reggio Emilia*

1. Il tema della riparazione e della giustizia riparativa (“*Restaurative Justice*”) nell’attività d’impresa si è trasformato negli ultimi anni in un tema di attualità e con stimolanti prospettive per il prossimo futuro¹.

Con lo sguardo rivolto alla realtà italiana viene da prendere in considerazione, in primo luogo, la recente esperienza della giurisprudenza milanese “creativa” sulle misure di prevenzione antimafia, applicata a casi di sfruttamento del lavoro in settori molto significativi della realtà imprenditoriale lombarda (logistica, grande distribuzione, produzione e commercializzazione di beni di lusso, ecc.), caratterizzati sul piano strutturale da una strategica dislocazione dell’attività produttiva nel terminale più basso di una catena di subappalti o subfornitura².

Lo strumento normativo utilizzato dalla giurisprudenza milanese è ricavato dall’art. 34 l. 159/2011, ossia dal procedimento preventivo – inquadrabile fra le misure di prevenzione del c.d. codice “antimafia” – che consente di arrivare in tempi rapidi all’obiettivo di una amministrazione giudiziaria di beni e aziende. Un procedimento preventivo nato in origine per contrastare i fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata (di tipo mafioso o di altra matrice) nell’attività d’impresa, ma poi esteso – in via legislativa e di applicazione giudiziaria – ad una più ampia prospettiva politico-criminale, quale ad es. – dopo l’inclusione espressa dell’art. 603 bis c.p. (il nuovo delitto di “caporalato” e sfruttamento del lavoro, introdotto dalla l. 14 settembre 2011 n. 148 e riformulato dalla l. 29 ottobre 2016 n. 199) fra le norme incriminatrici richiamate dall’art. 34 l. 159/2011 – la prospettiva della prevenzione e contrasto dell’attività d’impresa “agevolatrice” dell’art. 603 bis c.p., vale a dire dei delitti di sfruttamento e di intermediazione illecita nel lavoro.

La base normativa di questo intervento – che ha come protagonista principale (o addirittura esclusivo) la Procura della Repubblica di Milano, e segnatamente il sostituto procuratore Paolo Storari, autore delle iniziative in oggetto – è certamente stratificata e confusa, e ha dato luogo ad una

¹ Cfr. per tutti A. NIETO MARTÍN/R. CALVO SOLER (coord.), *Justicia restaurativa empresarial. Un modelo para armar*, Madrid, Reus, 2023.

² Per una dettagliata analisi di tale esperienza giurisprudenziale – radicata per ora esclusivamente nel Tribunale di Milano – cfr. ad es., da ultimo, E. BASILE, *Criminalità per l’impresa. Paradigmi punitivi e “terapeutici”*, Napoli, 2025, 128-139, con puntuale riferimento ai vari decreti della sezione del Tribunale milanese competente per le misure di prevenzione (ivi, nota 26) e al vivace dibattito dottrinale che ne è seguito.

operazione di fantasia interpretativa, ma non *contra legem*. Le ordinanze della giurisprudenza milanese squarciano il velo su una variegata gamma di clamorose e macroscopiche violazioni dell'art. 603 bis c.p., realizzate non nel mondo sperduto delle imprese agricole del profondo sud, ma nello scintillante mondo delle multinazionali del lusso e della logistica: fenomeni di sfruttamento del lavoro (a volte sconfinante nella semi-schiavitù) non nei paesini della Locride, ma nel cuore di Milano e della provincia lombarda (con una alquanto sorprendente scarsità di eco nei media e scarsa reattività sociale, anche da parte degli stessi sindacati).

Dalla lettura delle ordinanze emergono basi più che sufficienti per un esercizio di azione penale (e parallela azione nei confronti delle persone giuridiche ai sensi del d.lgs. 231/2001). Ma la strada prescelta dalla Procura di Milano è quella del procedimento di prevenzione “antimafia”, per attivare in tempi rapidi il rimedio della “amministrazione giudiziaria dell’azienda” ex art. 34 l. 159/2011. Un rimedio che presenta una evidente analogia contenutistica con la nomina di un “commissario giudiziale” ex art. 15 d.lgs. 231/2001³, che il legislatore del 2001 aveva configurato nei termini di una sanzione alternativa alle più gravi sanzioni interdittive che avrebbero potuto determinare una sospensione o interruzione dell’attività produttiva, con potenziale impatto negativo sull’occupazione o sulla prestazione di servizi essenziali per la collettività. Nei procedimenti di prevenzione “antimafia” attivati dalla Procura di Milano la misura della “amministrazione giudiziaria dell’azienda” viene ad assumere la funzione pratica di una anticipazione del commissariamento dell’impresa, che avrebbe potuto essere adottata – sussistendo i presupposti di cui all’art. 34 l. 159/2011 – in esito all’accertamento giudiziario di una responsabilità da reato della persona giuridica (nella specie una responsabilità da sfruttamento del lavoro ex art. 603 bis c.p., che ora figura fra i reati presupposto della responsabilità dell’ente). Una misura di prevenzione, dunque, che si trasforma nella prassi giudiziaria in una alternativa rapida alla sanzione interdittiva nei confronti dell’ente.

Insomma, una via molto “italiana” ad una “giustizia restaurativa d’impresa”, se così vogliamo definirla: una via rapida, flessibile, *soft*, ispirata ad un intento educativo e tutoriale, per riportare l’impresa sui binari della legalità, fare emergere e regolarizzare il lavoro nero e sommerso, ecc. (Una via forse, in alcuni casi, concordata preventivamente con l’impresa?).

In ogni caso, un approccio molto fantasioso, pragmatico e “*problem-solving*”, che mette nel conto, da un lato, una possibile fuga (o rinvio *sine die*) dall’accertamento della responsabilità e dalla applicazione della sanzione penale alle persone fisiche e della sanzione 231 alle persone giuridiche; e che, dall’altro lato, sacrifica inevitabilmente le garanzie del procedimento penale e del procedimento 231 sull’altare della rapidità e flessibilità tipiche del procedimento di prevenzione.

³ Sul quale si rinvia, per tutti, alla recentissima trattazione di E. AMATI, nel commentario D. Castronuovo, G. De Simone, E. Ginevra, A. Lionzo, D. Negri, G. Varraso (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2024.

D'altro canto, si raggiunge l'obiettivo e si arriva al cuore della gestione d'impresa (anche dell'impresa madre) in casi clamorosi e strategicamente (scientificamente) perseguiti di “*willful blindness*” (“ignoranza o cecità deliberata”), che con gli strumenti classici del diritto e del processo penale sarebbero verosimilmente destinati ad arrestarsi alla soglia dei contratti di subappalto e subfornitura.

2. Accanto a questo modello italiano (o meglio, milanese), un nuovo e più consapevole modello di “giustizia restaurativa d'impresa” ci viene oggi dall'Europa: il punto di riferimento principale è rappresentato dalla Direttiva dell'Unione Europea sulla “*due diligence di sostenibilità*” (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, CSDDD)⁴.

Il modello che si delinea dalla lettura della direttiva europea è più maturo, ambizioso, forse utopistico, ma certo di ampio respiro (forse anche troppo), non affidato alla fantasia interpretativa o creatività di PM e giudici. Quello della giustizia restaurativa d'impresa non è certo un tema di nicchia, per il legislatore europeo è la prospettiva dominante di domani: per la grande impresa, ma anche per la piccola e microimpresa, coinvolta nella catena del valore o della attività di una grande impresa.

Rapidamente e schematicamente ecco i passaggi essenziali, così come si possono ricavare dalla direttiva europea. Il considerando 16 descrive *in nuce* una nuova prospettiva “funzionalistica” dell'attività d'impresa: “La presente direttiva mira ad assicurare che le società attive nel mercato interno contribuiscano allo sviluppo sostenibile e alla transizione economica e sociale verso la sostenibilità attraverso l'individuazione e, ove necessario, l'attribuzione di priorità, la prevenzione, l'attenuazione, l'arresto, la minimizzazione e la riparazione degli impatti negativi, siano essi effettivi o potenziali, sui diritti umani e sull'ambiente connessi alle attività delle società stesse nonché alle attività delle loro filiazioni e dei loro partner commerciali nelle catene di attività cui le società partecipano”. Dalla “navigazione dei battelli sul Reno”⁵ alla “sostenibilità” si dischiude forse una nuova versione della classica teoria istituzionalistica dell'impresa, rispetto alla quale la sostenibilità può essere vista come funzione o come vincolo. Il contrario di ciò che sembra essere avvenuto, ad es., con la gestione di un grande gruppo come Stellantis, che a quanto pare si è preoccupato in questi ultimi anni di distribuire lauti dividendi agli azionisti, ma non di garantire la sostenibilità a medio e lungo termine dell'impresa.

Il legislatore europeo puntualizza gli obiettivi di tutela, stabilendo che “la presente direttiva lascia impregiudicati gli obblighi in materia di diritti umani, occupazionali e sociali, protezione

⁴ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva UE 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859.

⁵ W. RATHENAU, *La realtà delle società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1960; A. ASQUINI, *I battelli del Reno*, 221 e in *Scritti*, vol. III, Padova, 1961.

dell'ambiente e cambiamenti climatici previsti da altri atti legislativi dell'Unione" (considerando 17).

“Impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente possono prodursi nelle attività delle società stesse, nelle attività delle loro filiazioni e dei loro partner commerciali, nelle catene di attività delle società, in particolare a livello di approvvigionamento delle materie prime e di fabbricazione. Per produrre un effetto significativo, il dovere di diligenza dovrebbe riguardare gli impatti negativi sui diritti umani e gli impatti ambientali negativi generati durante la maggior parte del ciclo di vita della produzione, della distribuzione, del trasporto e dell'immagazzinamento di un prodotto o della prestazione del servizio, a livello delle attività della società stessa, delle attività delle sue filiazioni e dei suoi partner commerciali nelle catene di attività cui partecipano”.

Nella prospettiva di ampio respiro delineata dal legislatore europeo assume un ruolo centrale il concetto di “catena del valore” o “catena dell'attività”: un concetto molto più ampio e sfumato dei confini del gruppo di società, ricomprendendo anche partner commerciali a monte e a valle dell'attività produttiva di beni e servizi. “La catena di attività dovrebbe comprendere le attività dei partner commerciali a monte di una società inerenti alla produzione di beni o alla prestazione di servizi da parte della società, inclusi la progettazione, l'estrazione, l'approvvigionamento, la fabbricazione, il trasporto, l'immagazzinamento e la fornitura di materie prime, prodotti o parte dei prodotti e lo sviluppo del prodotto o del servizio, nonché le attività dei partner commerciali a valle di una società inerenti alla distribuzione, al trasporto e all'immagazzinamento del prodotto, laddove i partner commerciali svolgano tali attività per la società o a nome della società” (considerando 25).

“Il processo di attuazione del dovere di diligenza previsto dalla presente direttiva dovrebbe comprendere le sei fasi definite dalle linee guida per la condotta d'impresa responsabile che comprendono le misure relative al dovere di diligenza che le società devono applicare al fine di individuare e affrontare gli impatti negativi sui diritti umani e gli impatti ambientali negativi. Si tratta delle fasi seguenti: 1) integrazione del dovere di diligenza nelle politiche e nei sistemi di gestione; 2) individuazione e valutazione degli impatti negativi sui diritti umani e degli impatti ambientali negativi; 3) prevenzione, arresto o minimizzazione degli impatti negativi, siano essi effettivi o potenziali, sui diritti umani e sull'ambiente; 4) monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle misure; 5) comunicazione e 6) riparazione” (considerando 20).

Le fasi finali e principali del processo di attuazione del dovere di diligenza nell'attività d'impresa sono dunque rappresentate dalla “comunicazione” e dalla “riparazione”. L'art. 12, in particolare, prevede la “riparazione degli impatti negativi effettivi” sui diritti umani, sull'ambiente o sul clima:

“1. Gli Stati membri provvedono a che una società che abbia causato o causato congiuntamente un impatto negativo effettivo fornisca una riparazione.

2. Se l'impatto negativo effettivo è causato solo dal partner commerciale della società, quest'ultima può fornire una riparazione volontaria. La società può inoltre avvalersi della sua capacità di influenzare il partner commerciale che sta causando l'impatto negativo affinché fornisca una riparazione".

3. In quanto al profilo sanzionatorio della direttiva CSDDD, il legislatore europeo fa allusione alle sole sanzioni amministrative, con una attenzione particolare alla dimensione del gruppo di società. "Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni, anche pecuniarie, applicabili in caso di violazione delle disposizioni di diritto nazionale adottate in attuazione della presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive" (art. 27 comma 1).

"Affinché tale regime sanzionatorio sia efficace, le sanzioni irrogate dalle autorità nazionali di controllo dovrebbero includere sanzioni pecuniarie e una dichiarazione pubblica indicante la società responsabile e la natura della violazione se la società non si conforma alla decisione che impone una sanzione pecuniaria entro il termine applicabile. [...] Gli Stati membri dovrebbero garantire che la sanzione pecuniaria sia commisurata al fatturato netto a livello mondiale della società al momento dell'irrogazione" (considerando 76). "Il limite massimo delle sanzioni pecuniarie non è inferiore al 5% del fatturato netto mondiale della società nell'esercizio precedente la decisione che impone la sanzione pecuniaria" (art. 27 comma 4).

"Gli Stati membri dovrebbero decidere, conformemente al diritto nazionale, se le sanzioni debbano essere irrogate direttamente dalle autorità di controllo, in collaborazione con altre autorità o rivolgendosi alle autorità giudiziarie competenti" (considerando 76). "Al fine di evitare una riduzione artificiale di potenziali sanzioni amministrative, gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché, quando irrogano una sanzione pecuniaria a una società appartenente a un gruppo, tali sanzioni siano calcolate tenendo conto del fatturato consolidato calcolato a livello della società capogruppo" (considerando 77).

Se dunque è evidente l'opzione generale del legislatore europeo per una copertura sanzionatoria solo amministrativa del processo di attuazione del dovere di diligenza nell'attività d'impresa, destinato a trovare il suo punto culminante nella "riparazione" degli impatti negativi, effettivi o potenziali, sui diritti umani e sociali, sull'ambiente o sul clima, in una prospettiva di giustizia "riparativa" (o meglio, "restaurativa", seguendo la terminologia più abituale a livello europeo) d'impresa, è però altrettanto evidente l'emersione (indiretta ma chiara) della sanzione penale sul versante della comunicazione, ossia con riferimento alla quinta fase del processo di attuazione del dovere di diligenza nell'attività d'impresa (considerando 20).

Il punto di riferimento normativo è rappresentato questa volta dall'altra direttiva europea

ugualmente ispirata all'idea della “sostenibilità” dell'attività d'impresa, di poco anteriore a quella sulla “*due diligence* di sostenibilità”, e che rappresenta l'altra faccia della stessa medaglia. Si tratta della direttiva sulla “rendicontazione societaria di sostenibilità” (*Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD*)⁶. Derivata storicamente dalla preesistente “informazione non finanziaria” – oggetto di una direttiva europea di otto anni antecedente e derogata dalla direttiva CSRD⁷ - la “rendicontazione societaria di sostenibilità” entra a far parte integrante della relazione sulla gestione e rappresenta dunque un allegato al bilancio annuale e al bilancio consolidato, in quanto tale pienamente rientrante, in linea di principio, nell'ambito di operatività delle classiche fattispecie incriminatrici poste a salvaguardia – nell'ambito dei diversi ordinamenti nazionali - della veridicità e trasparenza dell'informazione societaria, quale è il caso, in Italia, delle figure criminose in materia di false comunicazioni sociali di cui agli art. 2621 e 2622 c.c.

Il più rapido a reagire, nel panorama europeo, è stato il legislatore tedesco, che ha prontamente inserito la “*nicht finanzielle Erklärung*” (informazione non finanziaria) nell'ambito dei documenti richiamati come possibile oggetto di falsa informazione societaria (“*unrichtige Darstellung*”), penalmente sanzionata ai sensi del § 331 del codice di commercio (*Handelsgesetzbuch, HGB*), equivalente alle false comunicazioni sociali dell'ordinamento italiano. La direttiva CSRD non è ancora stata implementata in Germania, ma certamente il legislatore tedesco non avrà difficoltà a sostituire il riferimento alla ormai superata “*nicht finanzielle Erklärung*” con quello alla nuova “*Nachhaltigkeitsberichterstattung*”, ossia la rendicontazione societaria di sostenibilità.

Il legislatore italiano ha avuto invece un andamento oscillante e ambiguo, di fronte alla prospettiva di una potenziale rilevanza penale di questa nuova dimensione europea dell'informazione societaria. Mentre il d.lgs. 30 dicembre 2016 n. 254 – nel dare attuazione alla direttiva UE sull'informazione non finanziaria - aveva espressamente previsto l'eventualità che l'esposizione di “fatti materiali rilevanti non rispondenti al vero” ovvero l’“omissione di fatti materiali rilevanti” nell'ambito della dichiarazione individuale o consolidata di carattere non finanziario potesse costituire un illecito penale, facendo implicito ma evidente richiamo agli art. 2621 e 2622 c.c., il nuovo d.lgs. 6 settembre 2024 n. 125, che ha recepito la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità abrogando il d.lgs. 254/2016, ha scelto la politica dello struzzo, ignorando la potenziale rilevanza penale ex art. 2621 e 2622 c.c. delle eventuali falsità nella rendicontazione societaria di sostenibilità⁸.

⁶ Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

⁷ Direttiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni.

⁸ Più ampiamente sul punto L. FOFFANI, *Nuovi orizzonti della tutela (penale?) dell'informazione societaria: “informazione non finanziaria” e “informazione sulla sostenibilità” dell'attività d'impresa*, in *Scritti in onore di Nicola Mazzacova* e in

Senza voler entrare in maggiori dettagli e previsioni sul problematico impatto dell'informazione di sostenibilità rispetto agli schemi normativi degli art. 2621 e 2622 c.c., non si può comunque non riscontrare l'ampiezza straordinaria di questa nuova dimensione dell'informazione societaria: dal piano per la mitigazione dei cambiamenti climatici alle iniziative assunte per prevenire e contrastare la corruzione e lo sfruttamento del lavoro, ecc.; una varietà estrema di tipologie informative, rispetto alle quali verosimilmente si dovrà riscontrare una differente capacità di presa delle fattispecie incriminatrici delle false comunicazioni sociali.

In ogni caso – ritornando ai fenomeni di sfruttamento del lavoro dai quali si era partiti nella prima parte di questo intervento – la nuova direttiva CSRD e la relativa normativa nazionale di attuazione dovrebbe tagliare l'erba sotto i piedi ai fenomeni di “*willfull blindness*” rivelati dalla giurisprudenza milanese: l'obbligo di vigilare e informare il pubblico su tutta la catena del valore dovrebbe far venire meno questo tipo di fenomeni. Forse si potrà continuare a sfuggire a un'imputazione per concorso nel delitto di cui all'art. 603 bis c.p. (grazie allo schermo dei contratti di subfornitura), ma difficilmente, in casi simili, ad un rischio di imputazione *ex art.* 2621 o 2622 c.c.

Bocconi Legal Papers; ID., *Verso un diritto penale europeo della sostenibilità dell'attività d'impresa?*, in D. Fondaroli, G. Fornasari e V. Militello (a cura di), *Scritti penalistici italiani per Manfred Maiwald*, Torino, 2025, 107 ss. Sul piano civilistico, da ultimo, G. GUERRIERI, *Dall'informazione non finanziaria alla rendicontazione di sostenibilità. Profili civilistici*, in *Rischio climatico e diritto penale dell'economia, Atti del convegno di Bologna del 13 dicembre 2025* (in corso di stampa).

Atti del convegno
***Il diritto sanzionatorio tributario alla luce dell'ultima riforma (il d. lgs. 87/2024):
rapporti tra processi, Bologna, 28 marzo 2025***

Le novità della riforma in tema di rapporti tra processo penale e processo tributario

di Filippo Guaraldi

Avvocato del Foro di Bologna – Consigliere del Direttivo della Camera Penale di Bologna “Franco Bricola”

Abstract. L'analisi si incentra sulle modifiche introdotte in tema di rapporti tra processo penale e procedimento amministrativo di accertamento/processo tributario (introduzione del comma 1-bis dell'art. 20 D.lgs. 74/2000; dal 1° gennaio 2026: art. 97 D.lgs. 173/2024), con particolare attenzione alle novità che – secondo l'interpretazione offerta delle relative norme – ne sono derivate in ordine al valore probatorio che i provvedimenti definitivi resi in sede amministrativa e tributaria, nonché gli altri atti “non definitivi” attinenti al procedimento amministrativo e al processo tributario, potranno assumere nel procedimento penale. Infine, l'intervento è dedicato anche alla descrizione delle modifiche apportate in punto di norme di coordinamento tra le Autorità, amministrative e penali (introduzione del comma 3-quater all'art. 129 disp. att. c.p.p., nonché di un ultimo comma sia all'art. 32 D.P.R. 600/73 che all'art. 51 D.P.R. 633/72), oltre che all'estensione dell'applicabilità del c.d. principio di specialità anche agli enti collettivi nei confronti dei quali si procede (modifiche agli artt. 19 e 21 D.lgs. 74/2000; dal 1° gennaio 2026, rispettivamente: artt. 96 e 98 D.lgs. 173/2024).

Sommario: 1. Il valore probatorio, nell'ambito del procedimento penale, dei provvedimenti definitivi resi in sede amministrativa e nel processo tributario. – 1.1. Le sentenze rese nel processo tributario divenute irrevocabili. – 1.2. Gli atti di definitivo accertamento delle imposte in sede amministrativa. – 1.3. Altri atti amministrativi non definitivi e sentenze non irrevocabili. – 2. La modifica alle c.d. norme di coordinamento: l'informazione reciproca tra Autorità Amministrativa e Autorità Giudiziaria. – 3. Modifiche agli artt. 19 e 21 D.lgs. 74/2000 [dal 1° gennaio 2026, rispettivamente: artt. 96 e 98 D.lgs. 173/2024].

1. Il valore probatorio, nell'ambito del procedimento penale, dei provvedimenti definitivi resi in sede amministrativa e nel processo tributario

Il D.lgs. 87/2024 è intervenuto nella disciplina dei rapporti tra procedimento penale e processo tributario/accertamento amministrativo con l'introduzione del nuovo comma 1-bis dell'art. 20 D.lgs. 74/2000 [dal 1° gennaio 2026: art. 97 D.lgs. 173/2024], nel quale si è previsto che «*le sentenze rese nel processo tributario, divenute irrevocabili, e gli atti di definitivo accertamento delle imposte in sede amministrativa, anche a seguito di adesione, aventi a oggetto violazioni derivanti dai medesimi*

fatti per cui è stata esercitata l'azione penale, possono essere acquisiti nel processo penale ai fini della prova del fatto in essi accertato».

Fermo restando il divieto, previsto dal comma 1 del citato art. 20, di sospensione del procedimento amministrativo di accertamento e del processo tributario in caso di pendenza di un procedimento penale avente ad oggetto i medesimi fatti, il legislatore ha inteso dare attuazione ai criteri direttivi della legge delega¹ attribuendo «specifico rilievo» [cfr. art. 20, lett. b), n. 2 L. 111/2023], all'interno del processo penale, a quei provvedimenti che definiscono la parallela vertenza tributaria, i quali divengono acquisibili «ai fini della prova del fatto in essi accertato».

La formulazione della norma pone, anzitutto, un fondamentale problema interpretativo circa il valore probatorio che tali provvedimenti potranno assumere nel processo penale.

A fronte dell'introduzione di una espressa previsione legislativa su di un tema – quello della circolazione degli atti dal procedimento amministrativo/processo tributario al processo penale – che sino alla riforma non era specificamente normato ed era, invece, unicamente “regolato” da più o meno consolidati indirizzi giurisprudenziali, è, infatti, opportuno chiedersi se tale modifica vada interpretata come un mero recepimento di quegli orientamenti giurisprudenziali o se, al contrario, essa fissi nuovi criteri di valutazione per il giudice penale.

La risposta a tale quesito impone un'analisi differenziata in base alla tipologia di provvedimento in esame: a) le sentenze rese nel processo tributario divenute irrevocabili; b) gli atti di definitivo accertamento delle imposte in sede amministrativa; c) altri atti amministrativi non definitivi e sentenze non irrevocabili.

1.1. Le sentenze rese nel processo tributario divenute irrevocabili

Prima della riforma, la giurisprudenza maggioritaria² riteneva che le sentenze irrevocabili emesse all'esito del processo tributario fossero acquisibili e utilizzabili nel processo penale ai sensi – e nei limiti – di quanto previsto all'art. 238-bis c.p.p., ossia acquisibili «anche ai fini della prova di fatto in esse accertato» e valutabili dal giudice «a norma degli articoli 187 e 192, comma 3» c.p.p.

Quest'ultimo richiamo, in particolare, impediva al giudice penale di apprezzare autonomamente la sentenza tributaria, obbligandolo a valutarla unitamente ad altri elementi di prova che ne potessero corroborare il contenuto: in assenza di riscontri estrinseci la pronuncia tributaria non poteva, di per sé, costituire il fondamento probatorio rispetto alla sussistenza dei fatti in essa accertati.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 20 D.lgs. 74/2000, che ha eliminato qualsiasi riferimento all'art.

¹ Per un'analisi della legge delega si veda G. FLORA, *Profili penali della legge delega per la riforma fiscale*, in *Diritto penale e processo*, Milano, 2023, 11 1413 e ss.

² Tra le più recenti, Cass. Pen., Sez. III, 19/03/2019, n. 17855.

238-bis e, quindi, ai “limiti valutativi” previsti da tale norma, parrebbe, in questo senso, aver apportato significative modifiche, almeno per quanto concerne il valore probatorio delle sentenze tributarie di annullamento di un accertamento fiscale³.

Se, infatti, si considera che una violazioni tributaria richiede – ai fini della sua integrazione – un coefficiente psicologico meno intenso del dolo necessario per la configurazione di un reato fiscale e – nella prospettiva del suo accertamento – standard probatori meno rigorosi di quelli propri del processo penale, si comprende come una sentenza di annullamento di un accertamento fiscale, nella quale, a seguito di un processo tributario, si attesti l’assenza di una responsabilità amministrativa in capo al contribuente, potrà – alla luce delle modifiche richiamate – costituire prova autonoma, piena della sua innocenza nel parallelo processo penale che verta sui medesimi fatti.

In altre parole, la sentenza tributaria irrevocabile che esclude l’esistenza di una violazione amministrativa (per la cui configurazione sarebbe sufficiente la mera colpa/mancanza di buona fede e che potrebbe ritenersi provata anche mediante mere presunzioni), in assenza di diversi e ulteriori elementi in senso contrario emersi in sede penale, non potrà che vincolare il giudice penale a ritenere insussistente una penale responsabilità (configurabile solo in termini di dolo e solo se rigorosamente provata, senza presunzioni, oltre ogni ragionevole dubbio) in ordine ai fatti oggetto di entrambi i procedimenti.

Diversamente, per le stesse ragioni legate alle specificità strutturali e funzionali dei due giudizi, una sentenza del giudice tributario che confermi un accertamento amministrativo continuerà ad essere insufficiente, inidonea a provare – di per sé – i fatti strettamente collegati alla sussistenza di un reato.

Tale soluzione, oltre che ragionevole, appare anche aderente alla *ratio* della riforma e coerente con i principi espressi in tema di rapporti tra processo penale e tributario dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale⁴.

1.2. Gli atti di definitivo accertamento delle imposte in sede amministrativa

³ Per una diversa interpretazione, secondo cui la modifica legislativa si limiterebbe a recepire l’orientamento giurisprudenziale che ammetteva l’acquisizione delle sentenze irrevocabili *ex art. 238 bis c.p.p.*, si veda G. ARDIZZONE, *Il D.lgs. n. 87/2024 e la riforma del doppio binario tributario*, in *Diritto penale e processo*, Milano, 2024, 12, 1592 e ss.

⁴ Sul punto si veda Corte Cost., 258/1991 riguardante la c.d. pregiudiziale tributaria, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’ultimo comma, dell’art. 56 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, in relazione agli artt. 60, 21, terzo comma e 22 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, nella parte in cui stabiliva che l’accertamento dell’imposta divenuto definitivo a seguito di decisione di una commissione tributaria facesse stato nel giudizio penale relativo al reato previsto dal primo comma dell’art. 56 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. In tale pronuncia, infatti, si sottolinea come il giudice penale non potrebbe mai essere vincolato da un provvedimento amministrativo/sentenza tributaria di accertamento di una violazione fiscale proprio a causa dei diversi standard probatori richiesti per l’accertamento di tale violazione rispetto a quelli previsti per l’accertamento di un reato; un simile principio, evidentemente, non si pone in contrasto con la possibilità che una sentenza tributaria di annullamento di un accertamento fiscale possa, invece, costituire autonoma prova dell’insussistenza del reato.

Per quanto concerne gli atti di definitivo accertamento delle imposte, prima della riforma, la giurisprudenza penale ne ammetteva l'acquisizione ai fini della prova dei fatti in essi contenuti – così come previsto per la generalità degli atti amministrativi, anche non definitivi (come ad es. il PVC) – ai sensi dell'art. 234 c.p.p., valorizzandone la natura non giurisdizionale e l'origine extraprocessuale, salvo – ovviamente – i limiti di cui all'art. 220 disp. att. c.p.p.⁵

Il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 20 D.lgs. 74/2000 conferma che «*gli atti di definitivo accertamento delle imposte in sede amministrativa, anche a seguito di adesione, aventi a oggetto violazioni derivanti dai medesimi fatti per cui è stata esercitata l'azione penale, possono essere acquisiti nel processo penale ai fini della prova del fatto in essi accertato*».

Tale previsione esplicita recepisce, dunque, gli orientamenti giurisprudenziali preesistenti, ma con esclusivo riferimento agli atti di accertamento aventi natura definitiva: ciò comporta, per converso, come meglio si argomenterà, inevitabili conseguenze rispetto agli amministrativi che, invece, definitivi non sono.

1.3. Altri atti amministrativi non definitivi e sentenze non irrevocabili

La volontà del legislatore di introdurre una speciale previsione normativa, prima assente, in materia di circolazione degli atti/sentenze dal procedimento amministrativo di accertamento/processo tributario al procedimento penale, parrebbe determinare significative conseguenze anche sugli atti amministrativi non esplicitamente richiamati al comma 1-*bis* dell'art. 20 D.lgs. 74/2000.

Se infatti, prima della riforma, in assenza di alcuna specifica disposizione, si poteva giustificare il ricorso alle “generali” norme codicistiche, quali l'art. 234 c.p.p., valorizzando l'origine extraprocessuale degli atti relativi all'accertamento amministrativo, ora, invece, non si può tralasciare il dato per cui esiste una norma speciale che regola specificamente la circolazione degli atti tra procedimento di accertamento amministrativo e processo penale; norma che prevede positivamente la possibilità di acquisire – ai fini della prova del fatto – i soli atti di accertamento definitivi.

Salvo non si voglia considerare inutile, superflua la previsione di cui al comma 1-*bis* dell'art. 20 D.lgs. 74/2000, ritenendo applicabile anche agli atti in essa non richiamati i medesimi effetti probatori penali da essa previsti, la lettura, in negativo, di tale disposizione speciale impone di concludere per la generale impossibilità di acquisire e utilizzare nel processo penale – ai fini della prova dei fatti in essi accertati – tutti quegli atti (*in primis* il PVC) formati nell'ambito dell'accertamento amministrativo che non abbiano il carattere di definitività richiesto. Ciò indipendentemente – e a monte – rispetto ai limiti già riconosciuti precedentemente dalla

⁵ Tra le più recenti, Cass. pen., Sez. III, 11/04/2024, n. 26527.

giurisprudenza in punto di violazioni del disposto di cui all'art. 220 disp. att. c.p.p.

La soluzione interpretativa si pone in perfetta continuità con i principi logico-giuridici espressi dalla Suprema Corte in ordine al tema del valore probatorio che le sentenze non irrevocabili possono assumere nel processo penale, secondo cui «*l'art. 234 cod.pro.pen. ricomprende genericamente nella nozione di documento tutto ciò che è caratterizzato dal requisito della scrittura, e quindi anche le sentenze non irrevocabili, delle quali, pure, consente l'acquisizione al processo. Da tali atti, peraltro, non può trarsi la prova dei fatti in essi descritti, essendo la piena valenza probatoria riservata espressamente dalla legge alle sole sentenze divenute irrevocabili (art. 238 bis cod.pen.)*»⁶.

Secondo la stessa logica, dunque, gli atti amministrativi afferenti all'accertamento della violazione fiscale non definitivi (primo fra tutti il PVC), così come le sentenze pronunciate nel processo tributario non ancora irrevocabili, sono da considerarsi semplici documenti e, in quanto tali, potranno essere utilizzati nel processo penale esclusivamente come prova dei fatti storici che essi rappresentano, ma non anche per la ricostruzione dei fatti e la valutazione delle prove in essi contenuti.

2. La modifica alle c.d. norme di coordinamento: l'informazione reciproca tra Autorità Amministrativa e Autorità Giudiziaria

Il legislatore ha modificato anche le norme di coordinamento tra le Autorità Amministrativa e Giudiziaria implementando l'obbligo di informazione reciproca delle stesse.

Da un lato, ha introdotto il comma 3-*quater* all'art. 129 disp. att. c.p.p. prevedendo che «*quando esercita l'azione penale per i delitti previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, il pubblico ministero informa la competente direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate, dando notizia della imputazione*».

Dall'altro, ha inserito un ultimo comma sia all'art. 32 D.P.R. 600/73 (imposte dirette) che all'art. 51 D.P.R. 633/72 (IVA); disposizioni che impongono all'Amministrazione finanziaria un obbligo di risposta, da estendere anche alla GDF, rispetto alla predetta comunicazione del PM *ex art. 139, comma 3-*quater* disp. att. c.p.p.*; risposta che dovrà contenere l'attestazione relativa allo stato di definizione della violazione tributaria. Ciò, in linea con la sempre maggior valorizzazione, in ambito penale, del dato dell'estinzione del debito tributario che, con la riforma in esame, assume rilevanza anche ai fini della non punibilità per particolare tenuità del fatto (cfr. nuovo art. 13, comma 3-*ter* D.lgs. 74/2000).

⁶ Cass. pen., Sez. V, 22/10/2003, n. 46228; Cass. pen., Sez. V, 22/01/2010, n. 11905; Cass. pen., Sez. I, 16/05/2019, n. 41405.

3. Modifiche agli artt. 19 e 21 D.lgs. 74/2000 [dal 1° gennaio 2026, rispettivamente: artt. 96 e 98 D.lgs. 173/2024]

Con tali modifiche⁷ il legislatore, a fronte del precedente inserimento dei reati fiscali nel novero di quelli presupposto per la responsabilità amministrativa degli enti ex D.lgs. 231/2001, ha inteso estendere l'applicabilità del c.d. principio di specialità anche agli enti collettivi nei confronti dei quali si procede.

Pur con una infelice e criptica formulazione, nel complesso le nuove disposizioni vanno lette nel senso di ritenere che – così come previsto per i contribuenti/imputati persone fisiche – quando si procede nei confronti dell'ente sia in ambito tributario che penale in ordine ai medesimi fatti, e sul versante tributario viene irrogata una sanzione amministrativa, tale sanzione dovrà rimanere congelata sino alla pronuncia del giudice penale che potrebbe irrogare la sanzione ex D.lgs. 231/2001.

Il giudice penale, laddove riconosca la specialità della sanzione “penale” rispetto a quella amministrativa-tributaria, la applicherà e, per converso, quella amministrativa-tributaria rimarrà ineseguita.

Come correttamente evidenziato in dottrina⁸, va segnalato che tale meccanismo, già previsto per i contribuenti/imputati persone fisiche, è rimasto sino ad oggi sostanzialmente inapplicato, in quanto la giurisprudenza, nella maggior parte dei casi, tende a disconoscere l'esistenza di un rapporto

⁷ Nuovo testo degli artt. 19 e 21 D.lgs. 74/2000 a seguito della riforma:

«Art. 19 - Principio di specialità

1. Quando uno stesso fatto è punito da una delle disposizioni del titolo II e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, si applica la disposizione speciale.

2. Permane, in ogni caso, la responsabilità per la sanzione amministrativa dei soggetti indicati nell'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, che non siano persone fisiche concorrenti nel reato ((e resta ferma la responsabilità degli enti e società prevista dall'articolo 21, comma 2-bis))»

«Art. 21 - Sanzioni amministrative per le violazioni ritenute penalmente rilevanti

1. L'ufficio competente irroga ((...)) le sanzioni amministrative relative alle violazioni tributarie fatte oggetto di notizia di reato.

2. Tali sanzioni non sono eseguibili nei confronti dei soggetti diversi da quelli indicati dall'articolo 19, comma 2, salvo che il procedimento penale ((sia definito con provvedimento di archiviazione, sentenza irrevocabile di assoluzione o di proscioglimento)) con formula che esclude la rilevanza penale del fatto. ((Resta fermo quanto previsto dagli articoli 21-bis e 21-ter. I termini)) per la riscossione decorrono dalla data in cui il provvedimento di archiviazione o la sentenza sono comunicati all'ufficio competente; alla comunicazione provvede la cancelleria del giudice che li ha emessi.

((
2-bis. La disciplina del comma 2 si applica anche se la sanzione amministrativa pecuniaria è riferita a un ente o società quando nei confronti di questi può essere disposta la sanzione amministrativa dipendente dal reato ai sensi dell'articolo 25-quinquiesdecies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

))
3. Nei casi di irrogazione di un'unica sanzione amministrativa ((pecuniaria)) per più violazioni tributarie in concorso o continuazione fra loro, a norma dell'articolo 12 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, alcune delle quali soltanto penalmente rilevanti, la disposizione del comma 2 del presente articolo opera solo per la parte della sanzione eccedente quella che sarebbe stata applicabile in relazione alle violazioni non penalmente rilevanti».

⁸ G. ARDIZZONE, *Il D.lgs. n. 87/2024 e la riforma del doppio binario tributario*, in *Diritto penale e processo*, Milano, 2024, 12, 1591.

di specialità tra “paralleli” illeciti tributari e penali⁹.

L’esigenza di attenuare gli effetti di tale tendenza giurisprudenziale parrebbe essere la causa che ha portato il legislatore a introdurre – per garantire il principio del *ne bis in idem*, quantomeno sanzionatorio – il nuovo art. 23-ter D.lgs. 74/2000 [dal 1° gennaio 2026: art. 124 D.lgs. 175/2024]; norma che prevede un sistema di reciproca compensazione tra sanzioni «*quando, per lo stesso fatto è stata applicata, a carico del soggetto, una sanzione penale ovvero una sanzione amministrativa o una sanzione amministrativa dipendente da reato, il giudice o l'autorità amministrativa, al momento della determinazione delle sanzioni di propria competenza e al fine di ridurne la relativa misura, tiene conto di quelle già irrogate con provvedimento o con sentenza assunti in via definitiva*».

⁹ Per un esaustivo elenco di pronunce della Corte di Cassazione sul tema, si veda il già citato G. ARDIZZONE, *Il D.lgs. n. 87/2024 e la riforma del doppio binario tributario*, in *Diritto penale e processo*, Milano, 2024, 12, 159, nota n. 9).

Rassegna giurisprudenziale Dalla giurisprudenza di merito

➤ Diritto penale tributario

Omessa dichiarazione e criteri di determinazione della residenza delle persone fisiche: quando l'obiettiva incertezza della disciplina tributaria esclude il dolo di evasione

(Nota a G.i.p. Bologna, decr. 21 ottobre 2025)

di **Luca Baron**

Dottore di ricerca in Diritto penale – Avvocato del Foro di Udine

Abstract. Attraverso un'apprezzabile valorizzazione del principio di colpevolezza, il provvedimento in esame affronta e risolve il problema "classico" dell'incidenza sull'elemento soggettivo del reato – sul c.d. dolo di evasione – degli (eventuali) profili di incertezza interpretativa che connotano la disciplina tributaristica da cui dipende l'operatività degli illeciti penal-tributari: nel caso in esame, la disposizione inerente alla determinazione del luogo di residenza delle persone fisiche ai fini fiscali (art. 2, t.u.i.r.). Il decreto in commento appare inoltre meritevole di attenzione per la "singolare" valorizzazione dei meccanismi di non punibilità in occasione delle scelte che la Pubblica Accusa è chiamata a compiere a fine indagini, nella misura in cui la possibilità di accedere a tali meccanismi per l'indagato (nella specie, la nuova figura di non punibilità per particolare tenuità del fatto ex art. 13, co. 3-ter, d.lgs. 74/2000) pare assumere rilevanza nella prospettiva tracciata dall'art. 408 c.p.p.

Sommario: 1. I provvedimenti in esame e il loro contenuto. – 2. Il problema dell'individuazione della residenza ai fini fiscali: le ondivaghe indicazioni giurisprudenziali e l'incidenza sull'elemento soggettivo del reato di omessa dichiarazione. – 3. Rateizzazione del debito, particolare tenuità del fatto e assoluzione "prospettata": brevi osservazioni sulle intersezioni sinergiche tra funzione premiale-riscossiva del diritto penale tributario e scelte di fine indagine.

1. I provvedimenti in esame e il loro contenuto

Con decreto di archiviazione del 21 ottobre 2025 il g.i.p. presso il Tribunale di Bologna ha posto la parola "fine" al procedimento penale che vedeva coinvolto un noto imprenditore di caratura internazionale – di qui, la particolare attenzione mediatica che aveva sin dagli albori accompagnato la vicenda procedimentale – chiamato a rispondere per una pluralità di fatti di omessa dichiarazione (ex art. 5, d.lgs. n. 74/2000) che avrebbe commesso in relazione agli anni d'imposta compresi tra il 2016 e il 2023.

Lo schema imputativo traeva origine da un'ipotesi investigativa "classica" in tema di omessa

dichiarazione: benché formalmente residente all'estero, durante gli anni d'imposta esaminati l'imprenditore indagato avrebbe infatti continuato a mantenere in Italia non solo i propri legami affettivi e familiari, ma anche significativi interessi economici, posto che talune delle società afferenti al gruppo da lui gestito avevano sede proprio in Italia. Conseguentemente, avuto riguardo ai criteri normativi di determinazione della residenza fiscale, egli avrebbe dovuto presentare le dichiarazioni dei redditi in Italia.

Tuttavia, proprio nel cuore dell'illecito ipotizzato, nell'intersezione tra fattispecie penale e sostrato tributaristico di riferimento, s'annidava il *punctum dolens* dell'impianto accusatorio, quello da cui avrebbe tratto linfa la richiesta di archiviazione successivamente accolta dal g.i.p. (pur – come si vedrà – all'esito di un percorso argomentativo parzialmente differente da quello proposto dalla Procura della Repubblica): l'ambiguità dei criteri stabiliti dall'art. 2, co. 2, d.P.R. n. 917/1986 (nella versione *ratione temporis* applicabile) per determinare la residenza fiscale delle persone fisiche, appariva tale da far sorgere il concreto dubbio in ordine alla consapevolezza, da parte dell'indagato, di poter essere considerato fiscalmente residente in Italia.

In altri termini, come evidenziato nella richiesta di archiviazione, pur sussistendo plurimi elementi (la presenza di legami affettivi e familiari, nonché lo svolgimento di attività economiche in Italia) per ritenere l'indagato fiscalmente residente in Italia, nondimeno l'obiettivo ambiguità del sostrato normativo extrapenale – non a caso, oggetto di una successiva modifica ad opera del d.lgs. n. 209/2023 – si riverberava sulla possibilità di ritenere concretamente configurabile, in capo all'indagato, il dolo specifico richiesto dall'art. 5, d.lgs. 74/2000 e, di conseguenza, veniva revocata in dubbio la sostenibilità prospettica dell'ipotesi accusatoria alla luce del novellato art. 408 c.p.p.¹. Sostenibilità tanto più incerta - si evidenzia nella richiesta di archiviazione - ove si consideri che il contribuente aveva già definito il parallelo versante tributario impegnandosi a versare un considerevole importo in rate trimestrali di talché, in caso di prosecuzione del procedimento penale, appariva tutt'altro che improbabile il riconoscimento della particolare tenuità del fatto, ai sensi del nuovo art. 13, d.lgs. 74/2000.

Le perplessità dei Pubblici Ministeri sul versante dell'elemento psicologico del reato venivano condivise dal g.i.p.², il quale si spingeva persino oltre, esprimendo un «più che ragionevole dubbio» anche sulla configurabilità – alla luce degli elementi investigativi a disposizione, traggurati nel

¹ Cfr. richiesta di archiviazione, p. 3: «Non può dunque escludersi che sino alla fine del 2023 le incertezze di cui si è riferito abbiano escluso una piena consapevolezza nel contribuente della doverosità delle dichiarazioni omesse, determinando dunque il difetto del dolo specifico richiesto dalla norma incriminatrice».

² Invero, scrive il g.i.p., «è verosimile ipotizzare che l'incertezza sui criteri per determinare la residenza del contribuente, in un contesto in cui egli avrebbe potuto ragionevolmente considerarsi soggetto al divieto della doppia imposizione, possa aver effettivamente inciso sulla consapevolezza dell'indagato e dunque anche sulla sussistenza dell'elemento soggettivo del reato, punito a titolo di dolo specifico».

prisma dell'art. 2, co. 2, t.u.i.r. all'epoca vigente – del presupposto oggettivo del reato, ossia sulla effettiva possibilità di collocare la residenza fiscale dell'indagato in Italia³.

Nonostante l'apparente “linearità” argomentativa (peraltro, coerente con la fase procedimentale nella quale sono stati emessi), i due provvedimenti esaminati non solo affrontano delle tematiche di immediata rilevanza teorico-applicativa ma, andando al di là delle peculiarità proprie della vicenda procedimentale dalla quale hanno originato, stimolano delle riflessioni a più ampio spettro sulla funzione premiale-riscossiva del diritto penale tributario e sulla sua potenziale incidenza sulle scelte di fine indagine operate dalla Pubblica Accusa.

2. Il problema dell'individuazione della residenza ai fini fiscali: le ondivaghe indicazioni giurisprudenziali e l'incidenza sull'elemento soggettivo del reato di omessa dichiarazione

Il fulcro argomentativo attorno al quale orbitano la richiesta e il decreto di archiviazione in commento è rappresentato dall'interrogativo circa la possibilità di radicare in Italia la residenza dell'indagato. Questione tutt'altro che scontata, alla luce della disciplina normativa vigente all'epoca dei fatti e della varietà di indirizzi interpretativi espressi dalla giurisprudenza tributaria sul punto, eppure dotata di intuibile, cruciale, rilevanza.

Il concetto di residenza fiscale (e la determinazione dei relativi criteri per individuarla) costituisce infatti un pilastro del diritto tributario, dalla cui definizione dipende essenzialmente la capacità di attrarre ad imposizione in Italia i redditi, ovunque siano essi prodotti (in ossequio al c.d. *worldwide taxation principle*⁴), condizionando quindi l'insorgenza dell'obbligazione tributaria nei confronti di un determinato soggetto che, a sua volta, concorre a definire un elemento normativo della fattispecie penal-tributaria dell'omessa dichiarazione⁵. Dall'angolo visuale della platea soggettiva attiva, l'art. 5 del d.lgs. n. 74/2000 integra infatti gli estremi di un reato proprio, andando a sanzionare solo coloro che, pur obbligati alla presentazione di una delle dichiarazioni ai fini delle imposte dirette o dell'IVA, omettono tuttavia di presentarle: la struttura è quindi quella di una norma penale in

³ Secondo il g.i.p., fermo il mantenimento degli affetti familiari in Italia lungo tutti gli anni d'imposta oggetto d'attenzione, l'indagato aveva, per un verso, progressivamente ridotto la propria presenza nel territorio italiano a partire dal 2020 e, per altro verso, pur avendo avuto degli interessi economici e finanziari in Italia, questi ultimi erano da considerarsi quantitativamente del tutto marginali rispetto alla ben più estesa rete imprenditoriale che l'indagato aveva sviluppato all'estero. Pertanto, secondo il Giudice sussisteva un «più che ragionevole dubbio sulla insussistenza dell'elemento oggettivo del presupposto d'imposta, e quindi del reato ipotizzato».

⁴ Nella dottrina tributaristica, v. in particolare G. FRANSONI, *La territorialità nel diritto tributario*, Milano 2004, 357 ss. Secondo tale principio, scolpito nell'art. 3, t.u.i.r., laddove una persona fisica sia considerata residente in Italia (sulla scorta dei criteri dettati dall'art. 2, co. 2, t.u.i.r.), tutti i redditi, ovunque prodotti, verrebbero attratti e sottoposti a imposizione in Italia, ferma l'applicazione dei meccanismi volti a eliminare le doppie imposizioni, previsti sia dalla normativa interna (art. 165 t.u.i.r.), sia dalle eventuali Convenzioni stipulate dall'Italia.

⁵ Nella giurisprudenza di legittimità, v. Cass. pen., Sez. III, 29.3.2017, n. 37849, in *Onelegale*.

bianco⁶, dovendosi rinviare alla normativa tributaria – e, per quanto qui di interesse, alla disciplina dettata ai fini dell'individuazione della residenza fiscale delle persone fisiche – per identificare chi sia il soggetto sottoposto all'obbligo dichiarativo.

Il problema è che l'orizzonte extrapenale rivelava – all'epoca dei fatti oggetto dei provvedimenti in commento – uno scenario magmatico, attraversato da indicazioni giurisprudenziali di segno opposto, spesso avvicinandesi tra loro a ritmo talmente serrato da rendere ardua la ricerca di un appiglio sulla base del quale prevedere se la fattispecie penale avrebbe, o meno, trovato applicazione.

La tematica è straordinariamente complessa: in questa sede non possono che dedicarsi delle sintetiche battute, funzionali a tratteggiare il panorama tributario nel quale si “muove” la fattispecie dell'art. 5, d.lgs. 74/2000.

Secondo la definizione di residenza fiscale di cui all'art. 2, co. 2, t.u.i.r., vigente sino al 31.12.2023 (e pertanto rilevante nella vicenda oggetto dei provvedimenti qui in commento), una persona fisica veniva considerata residente in Italia se, per la maggior parte del periodo di imposta, avesse soddisfatto almeno uno⁷ dei tre requisiti sanciti dalla disposizione: quello formale, rappresentato dall'iscrizione nelle anagrafi delle popolazioni residenti; oppure uno dei due requisiti sostanziali, costituiti dalla residenza o dal domicilio nello Stato ai sensi del codice civile, con quest'ultimo concetto «da intendersi quale sede principale degli affari ed interessi economici, nonché delle relazioni personali»⁸.

Attorno ai menzionati criteri si era sviluppato un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Lasciando in disparte il problema della natura assoluta o relativa della presunzione di residenza in Italia, innescata dal dato formale dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione

⁶ In dottrina, v. A. LANZI-P. ALDROVANDI, *Diritto penale tributario*, Milano, 2017, 277; NAPOLEONI V., *I fondamenti del nuovo diritto penale tributario*, Milano, 2000, 137; R. ZANNOTTI, *Il delitto di omessa dichiarazione*, in E. MUSCO (a cura di), *Diritto penale tributario*, 154. Secondo altra dottrina (A. CADOPPI, *Il delitto di omessa dichiarazione*, in A. CADOPPI-A. MANNA-S. CANESTRARI-M. PAPA (diretto da), *Diritto penale dell'economia*, tomo I, Milano, 2019, 187-188) risulterebbe improprio descrivere l'art. 5 come una norma penale in bianco *tout court*, posto che tale figura presuppone che la descrizione dell'intero fatto tipico sia demandata alla disciplina extrapenale, mentre il delitto di omessa dichiarazione opera un rinvio alla normativa tributaristica solo ai fini dell'individuazione del soggetto attivo: sicché sarebbe più opportuno ragionare di una “norma parzialmente in bianco”.

⁷ Unanime, in giurisprudenza, l'affermazione dell'alternatività dei tre requisiti fissati dalla (vecchia) disposizione dell'art. 2, co. 2, t.u.i.r. *Ex multis*, v. Cass. civ., sez. trib., 25.3.2011, n. 6934, in *Onelegale*.

⁸ F. COCCO, *La Corte di Cassazione torna a pronunciarsi sulla disciplina convenzionale del reddito da lavoro dipendente: riflessioni critiche, anche alla luce della nuova nozione di residenza fiscale (introdotta dall'art. 1, d.lgs. n. 209/2023)*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2025, 1, 249.

residente⁹, è il «noto ed annoso dibattito»¹⁰ sul rapporto di prevalenza tra gli interessi/economico patrimoniali, da un lato, e quelli personali/affettivi, dall'altro, ad assumere rilevanza ai fini dell'analisi dei provvedimenti qui in commento.

Esaminando la giurisprudenza tributaria maturata sotto l'egida della “vecchia” formulazione dell'art. 2, co. 2, t.u.i.r., l'andamento interpretativo appariva in effetti piuttosto imprevedibile. Mentre in talune pronunce erano le relazioni personali ed affettive ad essere considerate prevalenti rispetto alla localizzazione del centro di interessi economici/patrimoniali¹¹, in altre – e più recenti - occasioni la Suprema Corte aveva invece ritenuto che, ai fini dell'accertamento della residenza, fosse il parametro delle relazioni economiche ad assumere rilievo dirimente rispetto a quello degli interessi affettivi¹² (tenuto peraltro conto della «sostanziale instabilità nel tempo» di questi ultimi¹³).

Tale ultimo indirizzo esegetico pare del resto essere quello al quale si è allineato anche il g.i.p. presso il Tribunale di Bologna, nella misura in cui, esprimendo un «più che ragionevole dubbio sull'insussistenza dell'elemento oggettivo del presupposto di imposta, e quindi del reato ipotizzato», ha sottolineato che i legami dell'indagato con l'Italia riguardavano prevalentemente la dimensione familiare/affettiva, laddove i suoi interessi economici e finanziari si collocavano invece principalmente all'estero.

Ad ogni modo, a chiusura del rapido *excursus* extrapenale, può cogliersi una conferma “postuma” della diffusa incertezza interpretativa che accompagnava il tema dell'individuazione della residenza ai fini fiscali, tenuto conto che, con la legge delega n. 111/2023 – la quale, come noto, ambiva a introdurre una serie di modifiche strutturali al sistema tributario italiano – il legislatore ha

⁹ La giurisprudenza tributaria ha tendenzialmente aderito alla tesi più restrittiva, secondo cui l'iscrizione formale all'anagrafe costituiva una presunzione assoluta di residenza in Italia, dovendosi ritenere prevalente, in materia tributaria e a differenza di quanto previsto ai fini civilistici, il dato formale su quello sostanziale: *ex multis*, Cass. civ., sez. trib., 16/01/2015, n. 677; più di recente, v. Cass. civ., Sez. VI, ord. 25.6.2018, n. 16634, in *Ius Tributario*, 30 agosto 2018, con nota (parzialmente critica) di M. BASILE-C. SCIANCALEPORE, *Il trasferimento della residenza all'estero non rileva ai fini fiscali sino alla cancellazione dall'anagrafe*. Tale pronuncia è stata commentata, in senso critico, da P. ARGINELLI-G. CUZZOLARO, *Osservazioni (critiche) in merito alla sussistenza di una presunzione assoluta di residenza fiscale degli iscritti nelle anagrafi della popolazione residente*, in *Riv. Dir. Trib.* 2019, V, 3. In generale, la dottrina maggioritaria propendeva per la tesi della natura relativa della presunzione *de qua*, come tale suscettibile di superamento mediante prova contraria, in quanto ritenuta costituzionalmente più adeguata: tra i molti, v. G. MAISTO, *Iscrizione anagrafica e residenza fiscale ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*, in *Riv. Dir. Trib.*, 1998, IV, 217 ss.; più recentemente, v. F. BERTOCCHI, *La disciplina della residenza fiscale: i criteri dell'iscrizione anagrafica e della sede legale ed il loro formalismo, alla luce dell'evoluzione tecnologica e dei nuovi modelli di attività economiche*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2021, 686 ss.; E. DELLA VALLE, *Criteri direttivi per coordinare l'ordinamento tributario nazionale con il diritto unionale e internazionale*, in *Fisco*, 2023, 2427 ss.

¹⁰ Così M. PROCOPIO, *L'infinta querelle relativa all'accertamento della residenza fiscale*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2019, 6, 2486.

¹¹ A titolo esemplificativo, v. Cass. civ., Sez. Trib., 15.6.2010, n. 1443, in *Onegale*; Cass. civ., Sez. Trib., 10.11.2017, n. 26638, con nota di F. BRANDI, in *Ius Tributario*, *Doppie imposizioni Italia-Russia: per la residenza prevalgono le relazioni personali*, 18 gennaio 2018.

¹² In tal senso, v. Cass. civ., sez. VI, 25.5.2022, n. 16954, in *Onelegale*; Cass. civ., Sez. trib., 4.5.2021 n. 11620, con nota di G. PALUMBO, *Presupposti di individuazione della residenza fiscale*, in *Ius Tributario*, 23.8.2021; Cass. civ., Sez. VI, 3.6.2021, n. 15314, in *Onegale*; Cass. civ., sez. trib., ord. 20.12.2018, n. 32992, *Dir. Prat. Trib.*, 2019, 6, in con nota di PROCOPIO, *L'infinta querelle*, cit., 2485 ss.; Cass. civ., sez. V, 18.11.2011, n. 24246, in *Onelegale*.

¹³ V. Cass. pen., Sez. III, 12.7.2017, n. 45752, in *Onelegale*.

incaricato il Governo di modificare la definizione di residenza fiscale, rendendola coerente con le prassi internazionali e con le convenzioni contro la doppia imposizione stipulate dall'Italia, nella prospettiva non solo di «ampliare e rafforzare il collegamento personale all'imposizione reddituale, rendendolo maggiormente coerente con le situazioni in cui uno Stato può ragionevolmente esercitare il proprio potere impositivo sul reddito mondiale della persona fisica»¹⁴, ma con l'obiettivo altresì di «rafforzare la certezza giuridica anche attraverso l'introduzione di modifiche strutturali alla formulazione delle norme tributarie»¹⁵.

Il precipitato normativo delle modifiche apportate con l'art. 1, d.lgs. n. 209/2023, è il nuovo capoverso dell'art. 2, t.u.i.r., che – in particolare – vanta oggi una nuova nozione di domicilio, la quale risulta non solo affrancata (stante la soppressione del richiamo all'art. 43 c.c.) dalle categorie civilistiche, ma registra altresì una specifica focalizzazione sulle «relazioni personali e familiari»: nessun cenno, invece, al profilo degli interessi economici facenti capo alla persona¹⁶.

In definitiva, come anticipato, il panorama giurisprudenziale che si agitava dietro il tema della determinazione della residenza fiscale delle persone fisiche presentava un singolare tasso di complessità e ambiguità, tale da rendere oggettivamente incerto¹⁷ quando un soggetto – formalmente non iscritto nell'anagrafe della popolazione residente – potesse ritenersi “sostanzialmente” residente in Italia.

Al punto che, tornando alla nostra vicenda, sia la Procura della Repubblica che il g.i.p. hanno sollevato seri dubbi – qualitativamente tali da non ritenere concretamente prevedibile una futura condanna ai sensi dell'art. 408 c.p.p. – in ordine alla possibilità di ritenere l'indagato animato dal dolo specifico d'evasione richiesto dall'art. 5, d.lgs. n. 74/2000: l'«obiettiva complessità e ambiguità» del sostrato extrapenale, in uno con l'ipotetica (e ragionevole) convinzione di essere soggetto al divieto

¹⁴ P. PISTONE, *La nuova disciplina sulla residenza delle persone fisiche e delle persone giuridiche nel sistema di imposizione reddituale*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2023, 3, 883.

¹⁵ P. PISTONE, *op. ult. cit.*, 885.

¹⁶ Il limitato spazio che intendono occupare le presenti riflessioni non consente incursioni sul piano dei possibili risvolti applicativi della novella, certo è che nella dottrina tributaristica, se da un lato si è apprezzata la scelta di considerare rilevanti le sole relazioni affettive (in quanto maggiormente coerenti «con lo spirito del collegamento personale all'imposizione reddituale») e parallelamente si è ritenuto che l'eliminazione del richiamo alla dimensione economica contribuisca a semplificare l'accertamento della residenza (in questo senso, v. ancora Pistone, *op. ult. cit.*, 887); dall'altro sono state espresse perplessità, in quanto la scelta di svincolare l'accertamento dal dato degli interessi economici-finanziari, oltre a porsi in controtendenza rispetto al più recente orientamento della giurisprudenza (che, come visto, attribuiva maggiore rilevanza al dato del centro degli interessi economici del contribuente) e ad apparire di incerta coerenza rispetto alle migliori prassi internazionali, rischia di generare ulteriore contenzioso, in particolare qualora l'attenzione dell'amministrazione finanziaria dovesse concentrarsi su «quei contribuenti che, seppur privi di alcun legame economico, possiedono i propri legami familiari e personali in Italia, con questi ultimi che con ogni probabilità lamenteranno la violazione dell'art. 53 della Costituzione, in quanto non manifestano in Italia alcuna capacità contributiva che giustifichi il loro concorso alle spese pubbliche» (così F. COCCO, *La Corte di Cassazione torna a pronunciarsi sulla disciplina convenzionale del reddito da lavoro dipendente*, cit., 263).

¹⁷ Come peraltro riconosciuto dalla stessa Amministrazione finanziaria nel processo verbale di contraddittorio – e ricordato nella richiesta di archiviazione – sussisteva una «obiettiva incertezza sui criteri di determinazione della residenza» dell'indagato (cfr. pag. 2).

di doppia imposizione¹⁸, escluderebbero che le omesse dichiarazioni contestate all'indagato fossero preordinate proprio all'evasione delle imposte.

L'approdo motivazionale appare, nella sostanza, del tutto condivisibile, in quanto teso a valorizzare il principio di colpevolezza: se la finalità evasiva postula che l'agente sia consapevole del proprio obbligo di pagare l'imposta, non può ravvisarsi tale coefficiente psicologico in capo a colui che escluda di essere tenuto all'obbligo dichiarativo in ragione dell'obiettiva ambiguità del contesto tributario dal quale dovrebbe sorgere il presupposto impositivo.

A ben vedere, muovendosi lungo tale crinale, i provvedimenti in commento sembrerebbero schiudere dinanzi al lettore le porte di un (altro) tema "classico" e al contempo assai complesso della materia, ossia quello delle dinamiche dell'*error iuris* nel diritto penale tributario¹⁹.

Come noto il legislatore, consapevole del fatto che il diritto tributario costituisce un settore normativo caratterizzato da «particolari profili di incertezza»²⁰, ha inteso predisporre un'esimente *ad hoc*, racchiusa nella disposizione dell'art. 15, d.lgs. 74/2000, per le ipotesi in cui la violazione di una fattispecie penale dipenda da un'erronea interpretazione della normativa tributaria: trattasi di una ipotesi di *error iuris* speciale rispetto a quella delineata dall'art. 5 c.p., dalla quale – secondo parte della dottrina – si distinguerebbe in quanto, mentre l'operatività della norma codicistica sarebbe ancorata ad una dimensione prettamente soggettiva di incertezza, derivante dall'incolpevole dell'agente, al contrario la fattispecie penal-tributaria troverebbe applicazione in presenza di *obiettive* condizioni di incertezza sulle norme tributarie e sul loro ambito di applicazione²¹.

Tra le obiettive condizioni di incertezza idonee ad attivare l'esimente ben potrebbero annoverarsi, oltre ai casi di incertezza determinata da un'oscura formulazione normativa, anche le ipotesi in cui la disposizione risulti di ambigua interpretazione a causa dell'andamento non univoco del formante giurisprudenziale, tale da generare un «"caos" applicativo»²² attorno a una determinata

¹⁸ L'indagato, si ricordi, risultava residente in Svizzera, Paese con cui l'Italia ha siglato degli accordi volti all'eliminazione delle doppie imposizioni: per l'elenco completo degli accordi in essere, v. <https://www.finanze.gov.it/it/Fiscalita-dellUnione-europea-e-internazionale/convenzioni-e-accordi/convenzioni-per-evitare-le-doppie-imposizioni/>.

¹⁹ Nella vasta letteratura sul tema, senza pretesa di esaustività: A. CADOPPI, *Prime applicazioni giurisprudenziali in tema di errore di diritto in materia penale-tributaria*, in *Rass. Trib.*, 1985, II, 502 ss.; G. FLORA, *Errore, tentativo, concorso di persone e di reati nella nuova disciplina dei reati tributari*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 2001, 697 ss.; A. KELLER, *Commento all'art. 15 d.lgs. 74/2000 "Violazioni dipendenti da interpretazione di norme tributarie"*, in C. NOCERINO-S. PUTINATI (a cura di) *La riforma dei reati tributari. Le novità del d.lgs. 158/2015*, Torino, 2015, 349 ss.; A. LANZI, *Error iuris e sistema penale. Attualità e prospettive*, Torino, 2018; V. MANES, *Le violazioni da "obiettive condizioni di incertezza" e l'errore nel sistema dei reati tributari*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. econ.*, 2001, 491 ss.

²⁰ G.L. SOANA, *I reati tributari*, V ed., Milano, 2023, 603, il quale evidenzia che l'incertezza del settore è correlata a molteplici fattori, dipendendo da «una eccessiva e frenetica produzione di leggi, regolamenti e circolari, dalla mancanza, in molti casi, di orientamenti amministrativi chiari e stabilizzati, da orientamenti giurisprudenziali non uniformi, nonché dall'obiettiva difficoltà di questa normativa di adeguarsi a pratiche commerciali e finanziarie che si modificano e succedono nel tempo a grande velocità».

²¹ In questo senso, per tutti, V. NAPOLEONI, *I fondamenti del nuovo diritto penale tributario*, Milano, 2000, 231. *Contra*, v. M. LANZI, *La disciplina dell'error iuris nel diritto penale tributario*, in A. Cadoppi-A. Manna-S. Canestrari-M. Papa (diretto da), *Diritto penale dell'economia*, cit., 586.

²² M. Lanzi, *La disciplina dell'error iuris nel diritto penale tributario*, in A. Cadoppi-A. Manna-S. Canestrari-M. Papa

fattispecie tributaria.

Ciò che, seguendo le argomentazioni articolate dalla Procura della Repubblica e dal g.i.p. del Tribunale di Bologna, parrebbe essersi verificato proprio nella vicenda esaminata.

Ma nessun richiamo esplicito alla disciplina dell'art. 15, d.lgs. 74/2000, si rintraccia, né nella richiesta di archiviazione, né nel decreto del g.i.p. Del resto, a fronte di un contesto di obiettiva ambiguità interpretativa sul contenuto e significato della norma extrapenale e di una sostanziale “parità” di effetti - in entrambi i casi, la soluzione sarebbe stata quella del riconoscimento del difetto dell'elemento soggettivo del reato²³ –, la strada tracciata dall'art. 15 appare più “impervia” di quella che conduce al “semplice” rilievo del difetto del dolo d'evasione, se non altro perché la prima, dipanandosi nei territori dell'errore sul precetto, imporrebbe di confrontarsi comunque con lo standard accertativo sancito dalla Corte costituzionale n. 364/1988 in relazione all'art. 5 c.p., ossia quello dell'errore *inevitabile*²⁴, per di più calibrato sulla figura del contribuente “qualificato”, come un imprenditore o un professionista²⁵.

3. Rateizzazione del debito, particolare tenuità del fatto e assoluzione “prospettata”: brevi osservazioni sulle intersezioni sinergiche tra funzione premiale-riscossiva del diritto penale tributario e scelte di fine indagine

A nostro parere, vi è un altro profilo che emerge dal “combinato disposto” dei provvedimenti in commento e che merita di essere, pur rapidamente, esaminato.

Come in precedenza ricordato, nel motivare la richiesta di archiviazione i Pubblici Ministeri hanno evidenziato che all'*argumentum* del difetto del dolo d'evasione si accompagnava, nel caso *de quo*, un elemento ulteriore avente «pari valore decisivo»: il fatto che, laddove non dovesse archiviarsi il procedimento, in un ipotetico giudizio di merito l'indagato, avendo intrapreso un piano di rateizzazione per il versamento degli importi concordati con l'amministrazione finanziaria, avrebbe potuto invocare «con non trascurabili possibilità di successo» la nuova ipotesi di non punibilità per particolare tenuità del fatto, quantomeno una volta che avesse versato l'ultima rata concordata.

(diretto da), *Diritto penale dell'economia*, cit., 584. Nella giurisprudenza tributaria, con riguardo all'analogia disposizione prevista dall'art. 6, d.lgs. n. 472/1997, in relazione alle sanzioni amministrative, e all'incidenza esimenti di un orientamento giurisprudenziale non univoco, v. Cass. civ., Sez. trib., 27.6.2008, n. 17602, in *Onelegale*.

²³ Taluno in dottrina, rilevata la presenza nelle fattispecie penal-tributarie del dolo specifico di evasione, aveva infatti dubitato della reale utilità pratica dell'art. 15: l'erronea convinzione del contribuente di agire in modo lecito, sulla scorta di un'errata interpretazione della norma tributaria, avrebbe comunque determinato la sua non punibilità per difetto della volontà di non versare o di non dichiarare (v. A. TRAVERSI-S. GENNAI, *I nuovi delitti tributari*, Milano, 2000, 142).

²⁴ A titolo esemplificativo, v. Cass. pen., sez. III, 8.4.2019, n. 23810, in *Onelegale*, per la quale « la mancata conoscenza, da parte dell'operatore professionale, della norma tributaria posta alla base della violazione penale contestata, costituisce errore sul precetto che non esclude il dolo ai sensi dell'art. 5 c.p., salvo che sussista una obiettiva situazione di incertezza sulla portata applicativa o sul contenuto della norma fiscale extra-penale, tale da far ritenere l'ignoranza inevitabile».

²⁵ Cass. pen., Sez. VII, 13.7.2017, n. 44293, in *Onelegale*.

Da più parti, soprattutto a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 87/2024 alla disciplina del d.lgs. n. 74/2000²⁶, è stata posta in luce la chiara vocazione *riscossiva* che innerva la trama del sistema del diritto penale tributario, a sua volta discendente da una “esasperata” applicazione di quello *stick and carrot approach* già sperimentato in altri settori del giure punitivo: da un lato, si registra un deciso inasprimento delle conseguenze sanzionatorie (innalzamento delle cornici edittali, introduzione di nuove forme di confisca etc.) in caso di commissione di reati fiscali; dall’altro lato, vengono progressivamente ampliate le “occasioni” premiali, garantendo una diffusa elargizione di non punibilità o, comunque, di significative mitigazioni punitive, per l’ipotesi in cui l’agente, pur in epoca successiva alla commissione del reato, tenga un comportamento “virtuoso” o, per meglio dire, “controffensivo”²⁷.

Il grimaldello che spalanca la strada verso il volto benevolo del legislatore penal-tributario, pur presentando in concreto fisionomie e tempistiche di attivazione differenti, è sempre e solo uno: il pagamento del debito tributario, comprensivo (di regola) di interessi e sanzioni.

La menzionata “strategia a forbice” ha ispirato il legislatore anche in sede di elaborazione della “nuova ipotesi” di non punibilità per particolare tenuità del fatto, disciplinata dall’art. 13, co. 3-ter, d.lgs. n. 74/2000²⁸.

La disposizione in esame – la cui operatività è comunque subordinata al ricorrere di tutti i requisiti stabiliti dalla fattispecie “generale” dell’art. 131 *bis* c.p.²⁹– indica infatti al giudice una griglia di parametri da valutare «in modo prevalente» ai fini del riconoscimento della particolare tenuità dell’offesa e, tra i criteri tipizzati, si annoverano «l’avvenuto adempimento integrale dell’obbligo di pagamento secondo il piano di rateizzazione concordato con l’amministrazione finanziaria» (lett. b)) nonché «l’entità del debito residuo, quando sia in fase di estinzione mediante rateizzazione» (lett. c)).

Il *novum* ci pare particolarmente significativo, in quanto la logica riscossiva che permea la

²⁶ Si segnala peraltro che, con decorrenza dal 1 gennaio 2027, le disposizioni del d.lgs. n. 74/2000 verranno abrogate e trasfuse all’interno del nuovo “Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali” (d.lgs. 173/2024), in particolare agli artt. 73 ss.

²⁷ Su questi profili, nell’ampia letteratura, v. R. CREPALDI, *Il volto repressivo del diritto penal-tributario: sanzione e perdono come strumenti di esazione*, in *Soc.*, 2020, 1026 ss.; ID., *Profili di illegittimità della risposta sanzionatoria penal-tributaria*, in R. CREPALDI-F. D’ARCANGELO-A. INGRASSIA-M. SCOLETTA, *Il volto costituzionale del sistema penale tributario*, Milano, 2025, 115 ss.; F. DI VIZIO, *Le cause di non punibilità e le attenuanti*, in F. DI VIZIO-G. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo diritto penale tributario*, Milano, 2025, 589 ss.; A. INGRASSIA, *Il bastone (di cartapesta) e la carota (avvelenata): iniezioni di irrazionalità nel sistema penale tributario*, in *Dir. Pen. proc.*, 2020, 309 ss.; ID., *Le criticità della non punibilità tributaria davanti ad un interrogativo cruciale: e se punire meno significasse tutelare meglio?*, in *Riv. telematica di diritto tributario*, 24 giugno 2020; R. LUCEV, *Nuove prospettive di non punibilità dei reati tributari nello schema di decreto legislativo n. 144*, in *Giur. pen. web*, 2024, n. 4; ID., *La riforma dei reati tributari (D.Lgs. 14 giugno 2024, n. 87): quando “la minaccia è più forte della sua esecuzione”*, in *Soc.*, 2024, 1263 ss.; P. VENEZIANI, *Reati tributari e ipotesi di riparazione, ravvedimento, pagamento del debito*, in *Cass. pen.*, 2025, 1058 ss.

²⁸ Per un’ampia disamina della nuova disposizione, v. F. DI VIZIO, *Le cause di non punibilità e le attenuanti*, cit., 613 ss.

²⁹ Cfr. ancora F. DI VIZIO, *op. ult. cit.*, 616 ss.

disciplina penal-tributaria e il ruolo “premiale” accordato agli accordi di rateizzazione con l’Erario, è elevata a criterio orientativo della stessa discrezionalità giudiziaria allorché questa viene a esprimersi in punto ad applicabilità di un istituto – quello della particolare tenuità del fatto – potenzialmente idoneo a interessare molte delle fattispecie incriminatrici che compongono il microcosmo del diritto penale tributario.

Ma ancor più significativo ci sembra il dato che traspare dalla richiesta di archiviazione dei Pubblici Ministeri (colta peraltro dallo stesso g.i.p., pur con un cenno veloce nella parte motiva del decreto), nella misura in cui sembra suggerire che l’esistenza di un impegno al pagamento del dovuto verso l’amministrazione finanziaria, pur ancora in corso di esecuzione (e rispetto al quale non vi è dunque certezza che venga onorato “fino in fondo”), possa già assurgere a parametro di cui la Pubblica Accusa potrà/dovrà tenere conto ai fini del compimento delle scelte di fine indagine: l’esistenza di un piano di rateizzazione e il fatto che, dell’eventuale pagamento integrale di imposte, interessi e sanzioni, il giudice dovrà «in modo prevalente» tenere conto ai fini dell’eventuale riconoscimento della non punibilità per particolare tenuità del fatto, costituiscono degli elementi *prospettici* ed eventuali, ma che il Pubblico Ministero (e, in caso di richiesta di archiviazione, anche il g.i.p.), già *qui ed ora* può ponderare sulla bilancia dell’art. 408 c.p.p.

In altri termini, la tensione premiale che connota il sistema penal-tributario vigente pare essere talmente intensa che anche la sola prospettiva della riscossione futura può finire per assumere un ruolo determinante nella delicata fase che caratterizza la chiusura delle indagini preliminari, orientando – con evidenti riflessi in chiave deflattiva – le scelte della Pubblica Accusa.

➤ Diritto penale della sicurezza sul lavoro

***Le (apparenti) eucrasie tra dottrina e giurisprudenza nel diritto penale della sicurezza sul lavoro:
brevi note a partire da una recente sentenza del Tribunale di Trento***

(Nota a Trib. Trento, sent. 9 luglio 2025, n. 565)

di Gaetano Stefano Califano

Dottore di ricerca in Diritto penale – Avvocato del Foro di Bologna

Abstract. Il contributo esamina una recente sentenza del Tribunale di Trento in materia di sicurezza sul lavoro, relativa a un infortunio mortale verificatosi durante alcune operazioni funzionali alla realizzazione di una nuova rete acquedottistica. La decisione, che si conclude con l'assoluzione degli imputati ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p., offre in particolare l'occasione per riflettere su alcune delle scansioni essenziali del giudizio di colpa (nesso di rischio-comportamento alternativo lecito). A partire dall'analisi del tessuto motivazionale, il lavoro propone infine alcune riflessioni sui rapporti tra dottrina e giurisprudenza nel diritto penale della sicurezza sul lavoro, evidenziando come il frequente richiamo a categorie dogmatiche elaborate in dottrina non sempre si traduca in una piena e coerente applicazione sul versante processuale.

Sommario: 1. Premessa. – 2. La decisione. – 3. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Quello della sicurezza sul lavoro, rappresenta un osservatorio per molti aspetti privilegiato per esaminare i tormentati e sempre cangianti rapporti tra la dottrina e la giurisprudenza nel diritto penale¹.

Trattasi di settore, in effetti, ove appare innegabilmente riscontrabile, oramai da qualche tempo, una sorta di speciale sinergia tra i due formanti, probabilmente senza eguali nel complessivo universo penalistico.

Plurime – ma ben concorrenti – le ragioni alla base di simile (e più che rara) ‘alleanza’, tra le quali certamente risaltano tanto l'estrema complessità della materia (che reclama un apparato di

¹ Sul punto: A.M. STILE (a cura di), *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale*, Napoli, 1991; A. BONDI-G. MARRA-R. PALAVERA, *Diritto penale tra teoria e prassi*, Urbino, 2024; G. FIANDACA, *Il diritto penale tra legge e giudice*, Padova, 2002, 8 ss.; v. anche i contributi di: L. STORTONI, *La categoria della colpa tra oggettivismo e soggettivismo*, in *Ind. Pen.*, fasc. 1, 2016; M. DONINI, *Il diritto giurisprudenziale penale*, in *Dir. pen. cont.*, 2017; G. INSOLERA, *Dogmatica e orientamento della giurisprudenza*, in *Dir. pen. cont.*, 2013; A. MANNA, *La dottrina tra legislazione e giurisprudenza nel sistema penale*, in *Discrimen*, 2013.

supporto teorico piuttosto ‘robusto’, implicando il quotidiano confronto con alcuni tra i nodi più problematici della teoria del reato: causalità, colpa, posizioni di garanzia etc.), quanto le pressanti innovazioni ed evoluzioni cui la stessa appare inevitabilmente sottoposta (che esaltano la funzione d’indirizzo ermeneutico tipica della dottrina).

Ma più che all’indubbia specificità dell’oggetto, ciò si deve – anche e forse soprattutto – al fattivo spirito d’iniziativa di alcuni magistrati operanti presso la Suprema Corte di cassazione; magistrati che, del sistematico confronto con le opinioni della letteratura, hanno fatto la cifra qualificante del proprio mandato, rendendo ‘la giurisprudenza della Quarta’, per diffuso riconoscimento, una delle più colte e raffinate dell’intera Corte regolatrice².

Anche nella giurisprudenza di merito, di riflesso rispetto a quella di legittimità, cominciano progressivamente a riverberarsi gli effetti del descritto sodalizio.

Emblematica, in tal senso, è proprio la sentenza che ci s’appresta ad annotare³, la quale si segnala non solo – con amara provocazione intellettuale, potremmo dire – per l’eccezionale esito del giudizio (l’assoluzione, sia pur con formula dubitativa, degli imputati), ma anche per via del suo tessuto motivazionale, nitida esemplificazione dell’indicata tendenza.

Cominciamo con qualche sintetica nota in punto di fatto.

La pronuncia concerne un infortunio mortale sul lavoro che ha tragicamente investito un operaio nel corso di alcune operazioni funzionali alla realizzazione di una nuova rete acquedottistica ed allo sdoppiamento dell’esistente rete fognaria.

Il sinistro occorre in maniera piuttosto repentina: recatosi da solo (13.15-20) all’interno di un pozzetto di manovra interrato per aprire una saracinesca, l’operaio veniva rinvenuto poco dopo deceduto da un passante (13.30) con il busto ed il capo immersi in acqua. Il decesso – lasciamo per un momento in sospenso la questione del *primum movens* causale⁴ – risultava ascrivibile ad un evento di natura asfittica secondario ad annegamento.

Dell’infortunio, venivano perciò chiamati a rispondere tanto il datore di lavoro (presidente del Consiglio di amministrazione), quanto il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (amministratore delegato), ai quali si rimproverava di non aver adottato le cautele necessarie alla salvaguardia del dipendente, in un contesto operativo contrassegnato da profili di rischio invero piuttosto accentuati. Si allude, più in particolare, all’ipotesi di lavoro all’interno del c.d. ‘ambiente confinato’ (d. lgs. n. 81/08, artt. 66-121; d.p.r. n. 177/2011), nozione nella quale s’attestano normativamente ricompresi, ad esempio, serbatoi, silos, recipienti adibiti a reattori, sistemi di

² In questo senso: D. CASTRONUOVO, *Profili relazionali della colpa nel contesto della sicurezza sul lavoro. Autoresponsabilità o paternalismo penale?*, in *Arch. Pen.*, 2019, 5; D. MICHELETTI, *La responsabilità del medico tra colpa generica e specifica*, in *Discrimen*, 2019, 1.

³ Trib. Trento, 9 luglio 2025, n. 565.

⁴ Cfr. par. 2.

drenaggio chiusi, vasche, camere di combustione all'interno di forni, tubazioni ed, appunto, pozzi; ambienti dunque caratterizzati – tra l'altro – da aperture d'ingresso ed uscita limitate, inadeguata ventilazione naturale, superficie di camminamento scivolosa ed irregolare, ostacoli all'interno dello spazio, illuminazione e visibilità limitata, ed a cui per ciò stesso si ricollegano rischi di asfissia, intossicazione da sostanze tossiche, ustione, caduta dall'alto, seppellimento, esplosione⁵.

Ebbene, la segnalata e proteiforme natura del pericolo rinveniva puntuale traduzione giuridica nell'articolato impianto accusatorio delineato dalla precedente Procura, la quale, pur non rinunciando al richiamo anche alla colpa generica, incentrava tuttavia l'imputazione (art. 589, comma 2, c.p.) su numerosi addebiti di colpa specifica.

Ad entrambi i prevenuti, oltre che l'omessa formazione del lavoratore (art. 37, comma 1, lett. a) e b) d. lgs. n. 81/08)⁶, si contestava infatti anche di aver omesso di adottare idonee misure contro i pericoli derivanti dalla potenziale presenza di gas o vapori tossici asfissianti (art. 121, comma 1, d. lgs. n. 81/08)⁷, non aver dato in dotazione una scala idonea per l'accesso al pozzetto (art. 113, comma 6, lett. d) d. lgs. n. 81/08)⁸, come anche l'omessa predisposizione di assistenza dall'esterno allo scopo di poter garantire un adeguato soccorso in caso di emergenza (art. 119, comma 7, lett. g) d. lgs. n. 81/08).

Al solo datore di lavoro, veniva infine rimproverata l'omessa (all'interno del POS di cantiere) o comunque inidonea (all'interno del DVR) valutazione del rischio insito nelle operazioni svolte in ambiente confinato⁹.

⁵ Cfr., per ulteriori approfondimenti: A. ROTELLA, *Sicurezza sul lavoro. Manuale normo-tecnico*, Milano, 2025, 1099 ss.; C. SBOCCHI, *Lavori in spazi confinati e dpi*, Roma, 2025; T. MANNA-L. PACIUCCI, *L'ambiente confinato - Rischio chimico fisico e biologico*, in *Studi di ambiente*, 2005.

⁶ Il lavoratore, infatti, pur titolare dell'attestato di formazione quale preposto della sicurezza, «non aveva ricevuto, a integrazione, la necessaria e adeguata informazione-formazione specifica in riferimento alla propria mansione, anche di 'preposto' e alle necessarie misure di sicurezza da adottare nei luoghi di lavoro 'confinati', ovvero alle specifiche modalità operative di sicurezza per evitare il rischio di asfissia e di annegamento all'interno di spazi confinati [...] Neppure risultava che fosse stata applicata la dovuta vigilanza in ordine all'attuazione, a cura della vittima, delle misure di sicurezza di cui sopra e per come risultava cartolarmente formato» (pp. 3-4).

⁷ «Il potenziale pericolo di anidride carbonica dovuta dalla presenza di acqua stagnante doveva obbligare il datore di lavoro ad adottare le necessarie misure di sicurezza previste nel regolamento per i lavori in ambienti confinati di cui al dpr n. 177 del 14.9.2011 [...] tra le quali la preventiva misurazione del contenuto di ossigeno, la preventiva adeguata ventilazione dell'ambiente, l'assistenza di personale all'esterno del pozzetto adeguatamente addestrato» (p. 4).

⁸ «In particolare, la scala alla marinara a pioli fissa installata all'interno del pozzetto, ambiente confinato risultava presente solamente all'interno della cella, mentre il cunicolo circolare di accesso, alto circa cm 80, ne risultava sprovvisto. Tale scala non permetteva quindi un passaggio sicuro del dipendente il quale, nelle ultime fasi di discesa all'interno del pozzetto, non aveva a disposizione dispositivi per una presa sicura delle mani, esponendolo al pericolo di caduta» (p. 5).

⁹ «Nella specie, nel DVR veniva valutata l'attività da svolgere nei lavori in spazi ristretti/profondità, individuando il rischio di caduta dall'alto e quello di asfissia con un livello sottostimato, definito 'basso' o 'trascurabile', mentre non venivano individuati gli apprestamenti, le attrezzature, i mezzi di protezione e le indicazioni organizzative atte a prevenire il manifestarsi di situazioni di pericolo, a proteggere il lavoratore dal rischio di infortuni anche attraverso l'individuazione di precise modalità e sequenze stabilite per svolgere» (p. 2); più in generale, sulla valutazione del rischio, cfr. V. TORRE, *La valutazione del rischio e il ruolo delle fonti private*, in AA.VV., *Sicurezza sul lavoro. Profili penali*, Torino, 2023, 37 ss.; T. PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1996, 1159 ss.; A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, in *Working paper di Olympus*, 36/2014, 2 ss.

2. La decisione

Il profilo in punto di fatto – ma con decisive implicazioni anche in diritto – attorno a cui ruota tutta la complessiva dialettica processuale concerne l'accertamento in ordine alla effettiva causa della morte del lavoratore.

Sono essenzialmente quattro, a tal riguardo, le ipotesi avanzate nel corso dell'istruttoria dibattimentale: i) evento endogeno ischemico/aritmico determinante una perdita di conoscenza e conseguente caduta; ii) evento endogeno del tipo labirintite, con vertigine, conseguente perdita di equilibrio e caduta; iii) evento infortunistico, con scivolamento, conseguente caduta e trauma cranico; iv) intossicazione acuta da anidride carbonica saturante il pozzetto, con conseguente caduta e trauma cranico.

Fisiologicamente differenziate, rispetto a tali possibili decorsi causali, le posizioni dei due consulenti di parte, concordi solo nel senso dell'esclusione dell'ipotesi riguardante l'intossicazione da anidride carbonica¹⁰.

Di matrice 'scettico-agnostica', quella del pubblico ministero, il quale, muovendo dal presupposto che appare «scientificamente impossibile stabilire con certezza quale sia stato» il fattore scatenante il successivo annegamento, reputava la verifica dei primi tre eventi come «parimenti probabile»¹¹.

Di tutt'altro avviso, invece, il consulente della difesa, patrocinante di contro l'ipotesi di morte per evento di tipo aritmico. Una conclusione, questa, cui lo specialista in medicina legale perveniva attraverso un duplice ordine di argomentazioni: 'in positivo', valorizzando la presenza sul cadavere, tra le altre cose, di una placca coronarica ulcerata e di scarsa concentrazione di acqua nei polmoni; 'in negativo', dimostrando l'implausibilità dei decorsi causali alternativi (labirintite ed evento infortunistico), tenuto conto del mancato rinvenimento di ematomi o comunque di segni anatomici di lesività encefalica.

Ed è proprio quest'ultima la strada imboccata anche dal giudicante, il quale considerava l'ipotesi di evento aritmico non solo «dotata di valore scientifico», «ma anche quella scientificamente più probabile in ragione dei dati anatomopatologici a disposizione»¹². Dirimente, in tal senso, il riscontro della menzionata placca coronarica ulcerata, la quale avrebbe verosimilmente agito da

¹⁰ Sia il consulente della difesa, che quello dell'accusa, difatti, rilevavano uniformemente che nessun soggetto intervenuto a diverso titolo nel soccorso dell'imputato avesse manifestato una sintomatologia compatibile con una intossicazione da CO₂. Inoltre, la misurazione della quantità di ossigeno, pari al classico 21%, appariva del tutto incompatibile con la presenza *in loco* di anidride carbonica.

¹¹ P. 9.

¹² P. 11.

trigger per lo sviluppo di un improvviso evento cardiaco aritmico, con successivo arresto cardio-respiratorio e conseguente morte.

L'accoglimento di simile ipotesi ricostruttiva, come agevole intuire, non poteva che dispiegare significative ricadute anche sul piano dell'accertamento delle responsabilità, «rende[ndo] del tutto irrilevante anche l'eventuale violazione di regole cautelari da parte degli imputati, non potendosi affermare [...] che la condotta rispettosa delle norme precauzionali del caso concreto, avrebbe ragionevolmente impedito l'evento morte»¹³. Questo perché – come riferito ancora una volta dal consulente della difesa – la patologia che ha investito il soggetto, trattabile esclusivamente con il defibrillatore, conduce alla morte con disarmante rapidità: arresto cardio-respiratorio in 10-15 secondi; danni encefalici permanenti dopo 4-5 minuti; danni encefalici irreversibili dopo 7-8 minuti; decesso dopo 15 minuti.

Ebbene, raffrontando simili scansioni temporali con il contesto fattuale *de quo* – infortunio avvenuto in luogo isolato, ed in specie lungo una strada sterrata lontana dal centro abitato – il magistrato giungeva alla conclusione che anche l'eventuale rispetto delle regole di cautela contestate non avrebbe in alcun modo impedito la verifica dell'evento: ciò in quanto, considerando i tempi necessari all'arrivo dei soccorsi, all'estrazione dell'infortunato ed all'effettuazione delle manovre di rianimazione con il defibrillatore, la semplice presenza di una persona all'esterno del tombino (l'unico profilo di colpa, dei numerosi presenti in imputazione, causalmente ricollegabile all'evento) non sarebbe in ogni caso valsa ad evitare il decesso.

Di qui, prende l'abbrivio la parte in diritto della decisione¹⁴.

Non senza incertezze sul piano dell'ambientazione dogmatica¹⁵, il giudice esordiva rammentando come, nell'ambito dell'illecito colposo, l'evento debba rappresentare la concretizzazione del rischio che la norma di condotta violata era tesa a prevenire, con la conseguenza che solo l'evento evitabile attraverso l'osservanza della regola cautelare disattesa può essere ascritto all'agente.

Trattasi, come ampiamente noto, della c.d. causalità della colpa, la quale – prosegue altrettanto linearmente la sentenza – postula lo svolgimento di una doppia verifica: i) in primo luogo, valutare se l'evento in concreto verificatosi sia ascrivibile a quelli astrattamente riconducibili alla trasgressione della regola cautelare; ii) in secondo luogo, indagare sull'esito che si sarebbe ragionevolmente prospettato qualora l'agente avesse tenuto il c.d. comportamento alternativo lecito.

¹³ P. 8.

¹⁴ Pp. 13-15.

¹⁵ In apertura dell'argomentazione («*La problematica relativa all'accertamento del nesso eziologico tra la condotta illecita contestata e il risultato lesivo si attegge in termini tutt'affatto peculiari qualora si tratti di reati colposi*»), il giudice sembra in effetti collocare sistematicamente il c.d. 'nesso di rischio' non tanto sul terreno (elettivo) della colpa, ma su quello, appunto, della causalità.

È proprio il versante controfattuale a rivelarsi risolutivo ai fini della decisione del caso concreto, giacché la sostanziale inevitabilità dell'evento anche in presenza del comportamento alternativo lecito — come già anticipato — preclude l'attribuibilità del decesso agli imputati.

Ne consegue, pertanto, un verdetto assolutorio, adottato mediante la formula di cui all'art. 530, comma 2, c.p.p.

3. Considerazioni conclusive

Nel tirare le fila del discorso, non appare necessario indugiare più di tanto sui principi enunciati e sulle scansioni argomentative dell'annotata sentenza.

La pronuncia, in effetti, sembra risolversi in una applicazione tutto sommato 'da manuale' della causalità della colpa, la quale, anche al netto di alcune fisiologiche oscillazioni (perlopiù riguardanti i relativi parametri di giudizio), appare oramai stabilmente penetrata nella meccanica d'accertamento del reato colposo fatta propria dalla giurisprudenza¹⁶.

Una applicazione 'da manuale', a dire il vero, in senso non solo metaforico, ma anche – per così dire – letterale, e ciò in quanto le riflessioni sviluppate dal giudice in punto di diritto sembrano molto ricalcare l'illustrazione del nesso di rischio contenuta in uno dei testi didattici più noti, il c.d. Fiandaca-Musco¹⁷.

Tanto l'impiego, ai fini del *decisum*, di una categoria dogmatica di derivazione eminentemente dottrinale, quanto i segnalati raccordi con uno dei pochi manuali rimasti a non farsi dotto commentario del diritto vivente, sollecitano piuttosto – come anticipavamo in premessa – qualche rapsodica riflessione di chiusura sullo stato dei rapporti tra teoria e prassi, sia in termini generali, sia e soprattutto con riguardo al comparto della sicurezza sul lavoro¹⁸.

Se, sotto il primo degli evocati profili, elevare l'indifferenza a paradigma appare certamente eccessivo, altrettanto incontestabile è però che il novero di questioni in cui i percorsi dei due attori paiono procedere su binari sostanzialmente paralleli rimane tuttora piuttosto cospicuo; tant'è vero

¹⁶ In tema: M. DONINI, *Imputazione oggettiva dell'evento. "Nesso di rischio" e responsabilità per fatto proprio*, Torino, 2006, *passim*; G. FORTI, *Colpa ed evento nel diritto penale*, Milano, 1990, 660 ss.; F. MUCCIARELLI, *La multiforme causalità dell'addebito colposo*, in *Sist. Pen.*, 2026; P. VENEZIANI, *Causalità della colpa e comportamento alternativo lecito*, in *Cass. Pen.*, fasc. 3, 2013, 1225; L. EUSEBI, *Appunti sul confine fra dolo e colpa nella teoria del reato*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, fasc. 1, 2000, 1064 ss.

¹⁷ Cfr., in particolare, le pp. 13 e 14 della decisione e le pp. 593-595 del manuale indicato (G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2021). Manuale di cui, peraltro, l'Associazione Franco Bricola ha di recente celebrato il quarantennale, mediante il Convegno di Studi *'I quarant'anni del Fiandaca/Musco. Come un manuale innovativo è diventato un classico'*, tenutosi il 2 ottobre 2025 presso la 'Sala Armi' del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna.

¹⁸ Come pare evidente, trattasi di tematica che, anche solo per ampiezza, non può essere adeguatamente approfondita in questa sede, nella quale ci si limiterà pertanto a qualche sintetica considerazione di massima, volta ad interrogarsi soprattutto sull'attuale influenza della dottrina sul concreto operato della giurisprudenza in materia di sicurezza sul lavoro.

che, a questo proposito, si è potuti giungere finanche ad affermare che ben «potrebbero coesistere due teorie generali del reato e della pena, due dommatiche, l'una dedotta dai principi costituzionali, l'altra dal complesso del diritto positivo, per non dire dal diritto vivente»¹⁹. Questo, senza tacere poi di come il confronto con gli scritti dei *doctores*, per chi giudica, assuma non di rado le vesti di una mera consultazione 'di comodo', volta cioè ad «utilizza[rne] arbitrariamente modelli interpretativi per sostenere decisioni già prese»²⁰.

Un discorso in parte diverso sembra valere, invece, per il diritto penale della sicurezza sul lavoro, ove le intersezioni tra i due formanti – anche a questo s'è fatto cenno, esplicitandone le principali ragioni – appaiono di contro vivide e piuttosto tangibili.

Sul punto, basti rammentare – ed il dato non appare certo di poco momento – che diversi magistrati in servizio presso la Corte di cassazione partecipano attivamente al dibattito scientifico concernente la materia, attraverso interventi a convegni, contributi scritti e finanche la redazione di manuali didattici. Né va trascurato d'altro canto che, specie nell'ambito delle c.d. 'sentenze-trattato', spesso una presa di posizione dall'alto significato teorico viene fatta precedere da un serrato confronto, o comunque da un semplice passaggio in rassegna, delle principali opere della letteratura sul punto.

Sicurezza sul lavoro, insomma, quale 'isola felice' ed archetipico modello di riferimento per un diritto penale come «impresa collettiva»²¹.

Senonché, uno sguardo più approfondito – e, se si vuole, meno ingenuo – sull'effettivo stato delle cose restituisce un quadro molto meno arcadico e molto più frastagliato, in cui cioè le 'eucrasie' tra dottrina e giurisprudenza, in molti casi, s'attestano forse più apparenti che effettive.

Il punto non è che, anche a petto delle descritte assonanze, continuano a permanere soluzioni esegetiche divaricate su singole questioni interpretative: trattasi di elementi che, al contrario, il dialogo – anche solo etimologicamente – postula e logicamente presuppone.

Punto vero – almeno a nostro modo di vedere – è che le posizioni della giurisprudenza, pur richiamandosi e declamando fedele adesione a costruzioni teoriche elaborate dalla dottrina, spesso finiscono tuttavia con il discostarsene nel momento centrale del discorso penalistico, e cioè sul versante applicativo.

Qualche esempio.

È ben poca cosa, anzitutto, proclamare l'accoglimento di una concezione (ultra)normativa della colpa²² – ove, dunque, la regola cautelare costituisce il perno attorno a cui ruota l'illecito – se poi se

¹⁹ A. M. STILE, *Conclusioni*, in *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza nel diritto penale*, cit., 288.

²⁰ Così, L. GRECO, *Giurisprudenza e scienza del diritto penale*, in *Diritto penale tra teoria e prassi*, cit., 38.

²¹ Così, efficacemente: S. BONINI, *Riflettendo intorno al sistema penale come impresa collettiva*, in *Arch. Pen.*, 2015.

²² L'accoglimento della concezione normativa della colpa costituisce un dato oramai acquisito (anche) per la giurisprudenza di legittimità. Cfr. sul punto, anche per i pertinenti richiami giurisprudenziali: S. DOVERE, voce *Giurisprudenza della Corte*

ne depotenzia sino a svilirne, sul terreno processuale, la portata di garanzia.

Il pensiero va, in specie, alla diffusa tendenza – riscontrabile anche nella sentenza in commento – che vede l'imputazione strutturarsi attraverso il richiamo, per un verso, a specifici e puntuali profili di colpa specifica, ai quali si va associando, per altro verso, un vago ed indeterminato richiamo alla colpa generica; quest'ultima, destinata ad operare – a mo' quasi di jolly²³ – una volta 'caduti' i singoli addebiti di colpa specifica.

Trattasi, come è noto, di aporie teorico-prasseologiche rese possibili e che anzi trovano legittimazione nel largheggiante orientamento in tema di correlazione tra accusa e sentenza: «nei procedimenti per reati colposi, quando nel capo d'imputazione sono stati contestati elementi 'generici' e 'specifici' di colpa, non sussiste violazione del principio di correlazione tra sentenza ed accusa nel caso in cui il giudice abbia affermato la responsabilità di un imputato per un'ipotesi di colpa diversa da quella specifica contestata; infatti, il riferimento alla colpa generica, anche se seguito dall'indicazione di un determinato, specifico profilo di colpa, evidenzia che la contestazione riguarda la condotta dell'imputato globalmente considerata, sicché è in grado di difendersi relativamente a tutti gli aspetti del comportamento tenuto in occasione dell'evento di cui è chiamato a rispondere, indipendentemente dalla specifica norma che si assume violata»²⁴.

Attraverso tali enunciazioni, le vecchie concezioni psicologizzanti della colpa, verbalmente accompagnate alla porta (diritto penale sostanziale), vengono fatte impropriamente rientrare... dalla finestra (processo penale): una colpa generica, quella tratteggiata dal brano riportato, che pare in effetti del tutto svincolata dalla violazione di una regola cautelare e che, con la sua voracità, risulta in grado d'assorbire – direbbe Guadagnino – *bones and all* tutte le possibili infrazioni suscettibili d'emergere nel corso del giudizio. Ne consegue tanto una sostanziale 'fungibilità' tra inosservanze cautelari²⁵, quanto e di riflesso una sorta di rimprovero che si va – *in corpore vili*²⁶ – concretizzando progressivamente soltanto nel processo o, ancor più, soltanto nella decisione, con buona pace dei principi processuali (artt. 24 e 111 Cost.) e sostanziali (art. 25 Cost.) che presiedono all'accertamento della responsabilità penale.

suprema sulla colpa, in *Reato colposo*, M. Donini (a cura di) in ED, I Tematici, II, Milano, 2021, 579 ss.; D. CASTRONUOVO, *L'evoluzione teorica della colpa penale tra dottrina e giurisprudenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 4, 2011, 1594 ss.; D. MICHELETTI, *La responsabilità del medico tra colpa generica e specifica*, cit., 1 ss.

²³ Così, D. CASTRONUOVO, *I delitti di omicidio e lesioni*, in *Sicurezza sul lavoro. Profili penali*, cit., 351.

²⁴ Così: Cass. Pen., Sez. I, 30 marzo 2023, n. 13290; nello stesso senso, *ex plurimis*: Cass. Pen., Sez. IV, 21 giugno 2013, n. 51516; Cass. Pen., Sez. IV, 2 febbraio 2022, n. 13720; Cass. Pen., Sez. IV, 21 gennaio 2020, n. 5113; in dottrina, per la critica di tale orientamento: D. CASTRONUOVO, *La contestazione del fatto colposo: discrasie tra formule prasseologiche d'imputazione e concezioni teoriche della colpa*, in *Cass. Pen.*, fasc. 12, 2002, 3836 ss.; ID., *La colpa penale*, Milano, 2009, 197 ss.; R. BLAIOTTA, voce *Sicurezza del lavoro e reati colposi*, in *Reato colposo*, cit., 1176 ss.; M. CAIANIELLO, *Imputazione e garanzie: la contestazione e la qualificazione del fatto nel reato colposo*, in M. Donini-R.Orlandi (a cura di), *Reato colposo e modelli di responsabilità*, Bologna, 2013, 341 ss.

²⁵ Così, D. CASTRONUOVO, *I delitti di omicidio e lesioni*, in *Sicurezza sul lavoro. Profili penali*, cit., 351.

²⁶ L. STORTONI, *Prevedibilità*, in *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Milano, 2022, 1750.

Ancora: serve a ben poco – rimanendo sul terreno delle questioni più note – registrare il passaggio da un modello di tipo ‘iperprotettivo e paternalistico’, ad una «nuova filosofia», e cioè ad un modello di tipo ‘collaborativo’ – ove dunque, come del resto prescrive anche il dato normativo (art. 20 d. lgs. n. 81/08), «gli obblighi sono ripartiti tra più soggetti, compresi i lavoratori»²⁷ ed in cui trova cittadinanza anche il principio di autoresponsabilità del lavoratore – se poi non si è pronti a trarne le logiche conseguenze²⁸.

Si allude, più in particolare, alla – tanto granitica, quanto criticata – giurisprudenza che di fatto nega qualsiasi significato giuridico al comportamento abnorme del lavoratore, il cui urto frontale con la cornice in cui s’inscrive (appunto: modello di tipo collaborativo nella gestione del debito di sicurezza) non abbisogna certo di dimostrazione²⁹; non solo, perché attraverso il richiamo a regole di giudizio – discutendo di causalità – inconfidenti (prevedibilità) o comunque onnicomprensive (area di rischio), finisce altresì con lo svilire la stessa *ratio* dell’art. 41 c.p., pensato proprio per correggere le iniquità derivanti da una applicazione meccanicistica del principio condizionalistico e di quello dell’equivalenza delle cause³⁰.

Concludendo, non è certo il caso e né tantomeno nostra intenzione sconfessare i significativi passi in avanti – in termini soprattutto di risultati garantistici – realizzati nel tempo grazie al lavoro sinergico di dottrina e giurisprudenza in materia di sicurezza sul lavoro. Nella sua semplicità, del resto, la sentenza in commento ne rappresenta comunque efficace testimonianza.

L’impressione, tuttavia, è che la strada da percorrere rimanga ancora piuttosto lunga: verso un dialogo che, se paritario non potrà mai essere, potrà certamente diventare meno insincero.

²⁷ Così, Cass. Pen., Sez. IV, 7 novembre 2002, n. 37248.

²⁸ In dottrina: V. TORRE, *La privatizzazione delle fonti nel diritto penale. Un’analisi comparata dei modelli di responsabilità penale nell’esercizio dell’attività di impresa*, Bologna, 2014, 370 ss.; S. TORDINI-CAGLI, *I soggetti responsabili*, in *Sicurezza sul lavoro. Profili penali*, cit., 124 ss.; in giurisprudenza, tra le molte: Cass. Pen., Sez. IV, 17 settembre 2025, n. 31136; Cass. Pen., Sez. IV, 17 giugno 2025, n. 22843; Cass. Pen., Sez. IV, 31 marzo 2025, n. 12357; Cass. Pen., Sez. IV, 12 novembre 2024, n. 41394; Cass. Pen., Sez. IV, 11 novembre 2024, n. 41202; Cass. Pen., Sez. IV, 28 aprile 2011, n. 23292.

²⁹ Cass. Pen., Sez. IV, 26 ottobre 2022, n. 40337; Cass. Pen., Sez. IV, 11 giugno 2022, n. 40589; Cass. Pen., Sez. IV, 29 marzo 2022, n. 13048; Cass. Pen., Sez. IV, 11 maggio 2023, n. 19961.

³⁰ Sul punto, oltre ai contributi monografici di: L. CORNACCHIA, *Concorso di colpe e principio di responsabilità penale per fatto proprio*, Torino, 2004; O. DI GIOVINE, *Il contributo della vittima nel delitto colposo*, Torino, 2003; v. anche gli scritti di: L. STORTONI, *Angoscia tecnologica ed esorcismo penale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, fasc. 1, 2004, 78; R. BLAIOTTA, voce *Sicurezza del lavoro e reati colposi*, cit., 1178; D. MICHELETTI, *La responsabilità esclusiva del lavoratore per il proprio infortunio. Studio sulla tipicità passiva nel reato colposo*, in *Discrimen*, 2018; A. VALLINI, “Cause sopravvenute da sole sufficienti” e nessi tra condotte. Per una collocazione dell’art. 41, comma 2, c.p. nel quadro teorico della causalità scientifica, in *Studi in onore di F. Coppi*, Torino, 2011, 342 ss.

Rassegna giurisprudenziale Dalla giurisprudenza di legittimità

➤ Diritto penale alimentare

Estinzione delle contravvenzioni agroalimentari per adempimento delle prescrizioni: le prime (vecchie) interpretazioni dell'istituto

(Nota a Cass. pen., Sez. III, 28 aprile 2025, n. 16082)

di **Mariamarta Caselli**

Dottoranda di ricerca in Diritto penale – Università di Modena e Reggio Emilia

Abstract. Il contributo analizza la prima pronuncia della Corte di Cassazione in materia di estinzione delle contravvenzioni alimentari per adempimento delle prescrizioni, introdotta dal d.lgs. n. 150/2022. Muovendo dal commento alla sentenza, il lavoro ricostruisce il quadro normativo dell'istituto e ne esamina l'applicazione alla luce delle soluzioni ermeneutiche già elaborate nei settori antinfortunistico e ambientale. Particolare attenzione è dedicata alla circolazione di tali interpretazioni e al modo in cui esse vengono recepite nel diritto penale alimentare, evidenziando le difficoltà di tale operazione, derivanti dalla struttura delle contravvenzioni alimentari, spesso caratterizzate da condotte esaurite e da un'offesa difficilmente suscettibile di riparazione. L'analisi si sofferma infine sugli effetti sistematici della pronuncia e sui principali nodi applicativi ancora aperti.

Sommario: 1. Il caso di specie: l'art. 12-ter giunge per la prima volta davanti al Giudice di legittimità – 2. Il quadro normativo di riferimento – 3. Comparazione con il modello antinfortunistico e ambientale: una circolazione disinvolta delle soluzioni ermeneutiche – 4. Decisione e argomenti della Corte – 5. Alcune conclusioni.

1. Il caso di specie: l'art. 12-ter giunge per la prima volta davanti al Giudice di legittimità

La sentenza in oggetto decide sul ricorso avverso una sentenza di condanna, presentato da persona ritenuta responsabile in primo grado per le contravvenzioni alimentari di cui agli artt. 5, lett. b) e 6, legge n. 283 del 1962, e assolta dal delitto tentato di cui all'art. 515 c.p. In particolare, la ricorrente veniva ritenuta responsabile dal Tribunale di Torino per aver detenuto, al fine di vendita, sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione (art. 5, lett. b, l. n. 283/1962). Prodotti ittici congelati venivano infatti ritrovati all'interno di congelatori o frigoriferi con imballi aperti o sprovvisti di imballi adeguati, senza indicazione della data di scadenza o di confezionamento. Il fatto avveniva il 28 luglio 2020. La ricorrente deduce davanti alla Cassazione, come unico motivo di ricorso, la violazione dell'art. 70, comma 1, d.lgs. n. 150/2022, cioè della norma con cui il legislatore

ha introdotto una nuova procedura estintiva delle contravvenzioni alimentari¹.

Tale riforma è entrata in vigore dopo la commissione del fatto ma resta comunque applicabile ad esso; infatti, il legislatore, con l'art. 96 dello stesso decreto, ha disciplinato il diritto intertemporale prevedendo che le disposizioni dell'articolo 70 non si applichino (unicamente) ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto nei quali sia già stata esercitata l'azione penale; leggendo *a contrario* la norma, emerge facilmente come nei procedimenti nei quali il 30 dicembre 2022 non sia ancora avvenuto l'esercizio dell'azione penale – come nel caso di specie – il nuovo procedimento estintivo trovi applicazione. Ebbene, l'azione penale nei confronti della ricorrente è stata esercitata solo il 29 agosto 2023; dunque, all'entrata in vigore della riforma, il procedimento era ancora nella fase delle indagini preliminari, ossia la fase eletta dal legislatore per tentare il nuovo strumento deflativo. Nonostante ciò, esso non è stato avviato, essendosi esercitata l'azione penale senza previo esperimento di alcuna prescrizione, con l'esito sopra descritto.

Il motivo di ricorso, fondato sulla violazione della disposizione disciplinante il diritto intertemporale, è però stato ritenuto infondato. La decisione della terza sezione della Cassazione

¹ L'istituto dell'estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni deriva storicamente da quello della c.d. *diffida* [sul tema, V. VALENTINI, *La riforma dei meccanismi premiali in ambito giuslavoristico: profili sostanziali e sistematici*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2007, 595 ss.]. Il meccanismo estintivo delle contravvenzioni, che condivide con la *diffida* la natura di risposta all'ipertrofia normativa che caratterizza il nostro ordinamento, fu introdotto per la prima volta nel 1994 dagli artt. 19 ss. del d.lgs. n. 758, all'interno del diritto penale della sicurezza sui luoghi di lavoro [sul tema, v. T. PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro* in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1996, 1168; ID., *Nuovo apparato sanzionatorio in materia di lavoro*, in *DPP*, 1995, 506 ss.; V. VALENTINI, *Il meccanismo "ripristinatorio ex artt. 19 ss. D.lgs. n. 758/1994*, in N. MAZZACUVA, E. AMATI (a cura di), *Il diritto penale del lavoro*, Torino, 2007, 421 ss.; ID., *Contravvenzioni extra-codicem e meccanismi premiali*, in AA.VV., *Sicurezza sul lavoro*, Torino, 2023, 258.; A. GARGANI, *Criterio di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute del lavoro*, in A. GARGANI, B. DEIDDA (a cura di), *Reati contro la salute e la dignità del lavoratore*, Torino, 2012, 372 ss.; G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro*, Napoli, 2008; R. BLAIOTTA, *Diritto penale e sicurezza del lavoro*, Torino, 2020, 122 ss.] per poi espandersi in altri settori, come ad esempio quello ambientale [sul punto, senza pretesa di esaustività, v. C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015, 73; A. MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche*, in *DPC*, 25 maggio 2018; M. CATERINI, *Le implicazioni sistematiche della nuova causa di estinzione delle contravvenzioni del Testo Unico dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2016, 593; M. TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della legge n. 68/2015*, Torino, 2016, 199 ss.; E. COTTU, *La prescrizione dei reati ambientali: efficacia, coerenza, ragionevolezza?*, in *Dir. pen. cont. - Riv. Trim.*, 2018, 272 ss.] e, da ultimo, con la c.d. riforma Cartabia, esportato anche in quello alimentare (l'introduzione di tale meccanismo in materia agroalimentare era stato già prospettato all'interno degli ultimi progetti di riforma del diritto penale alimentare, *in primis* quello del 2015 predisposto dalla Commissione Caselli), [v. in materia F. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, in D. CASTRONUOVO, M. DONINI, E.M. MANCUSO, G. VARRASO (a cura di) *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, 143 ss.; C. BERNASCONI, *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*, in *Discrimen*, 16 gennaio 2023; G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, 70 ss.; A.F. TRIPODI, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti per adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, in R. BARTOLI, G.L. GATTA, V. MANES (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, Torino, 2024, 507 ss.; A. MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari all'indomani della riforma Cartabia: tra compliance e logiche punitive*, in *Sist. pen.*, 14 Giugno 2023.

merita attenzione, in quanto costituisce la prima sentenza con cui il giudice di legittimità si pronuncia in materia di estinzione delle contravvenzioni alimentari per adempimento della prescrizione, dopo l'introduzione dell'istituto ad opera della c.d. Riforma Cartabia (art. 70, d.lgs. n. 150/2022). Con questa pronuncia, la Corte afferma la propria posizione su una serie di questioni in materia di estinzione ingiuntivo-prescrizionale, che sono da tempo oggetto di discussione in materia antinfortunistica e ambientale, come ad esempio il tema delle condotte esaurite, della natura di causa di improcedibilità della procedura, della discrezionalità dell'organo accertatore. La sentenza non è il luogo dove dare conto di tutte le tesi proposte dalla scienza giuridica su ogni aspetto della questione, né delle criticità presenti nella normativa, dunque il presente lavoro ha il fine di dare alle conclusioni della Corte respiro all'interno del dibattito che esiste intorno alla procedura prescrittiva, non mancando di evidenziare anche le problematiche sollevate dalla sua introduzione in materia agroalimentare.

2. Il quadro normativo di riferimento

Prima di analizzare le questioni di diritto emergenti, conviene accennare alla normativa di riferimento, anche nella sua ragion d'essere. La riforma del 2022 ha introdotto nel settore agroalimentare un modello estintivo fondato sull'adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore, che comporta la sospensione delle indagini e l'archiviazione in caso di esito positivo del procedimento (artt. 12-ter e ss., l. n. 283/1962). L'istituto, che tenta di risolvere il fatto illecito senza passare dalla sanzione per esso prevista, è in linea con la tendenza legislativa di erosione del (comunque illusorio) paradigma illecito/sanzione, che cerca una risposta al reato maggiormente efficiente, edificante e personalizzante e allo stesso tempo utilizzabile come argine all'ipertrofia normativa che caratterizza il nostro ordinamento².

L'estinzione dell'illecito per adempimento di prescrizioni non è procedura nuova al diritto penale complementare, essendo già da tempo conosciuta in materia di sicurezza e igiene sul lavoro (artt. 19 e ss., d.lgs. n. 758/1994, rafforzato dall'art. 301 bis, d.lgs. n.81/2008), di tutela dell'ambiente (artt. 318 bis e ss., d.lgs. n. 152/2006) e da poco introdotto anche per le contravvenzioni nell'ambito di radiazioni ionizzanti (art. 228, d.lgs. n. 101/2020). Il d.lgs. n. 150/2022 lo ha esteso, per l'appunto, alle contravvenzioni in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande,

² F. DIAMANTI, *Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni*, cit., 146. Ci si riferisce a tutti gli istituti estintivo-premiali che, con l'obiettivo politico-criminale della riparazione dell'offesa, della restaurazione del bene giuridico, della regolarizzazione dell'agente, scambiano una condotta attiva *post* reato (variamente specificata dall'istituto che di volta in volta trova applicazione) con la riduzione del carico sanzionatorio o, in molti casi, l'esclusione della pena. Incisiva è la definizione di questo volto del diritto penale come "diritto penale premiale", data da M. PISANI, *Studi di diritto premiale*, II ed., Milano, 2010, 26.

ovunque collocate (non soltanto, dunque, alle contravvenzioni contenute nella l. n. 283/1962)³.

Nonostante si debba certamente salutare con favore l'introduzione di una procedura tesa, almeno nelle intenzioni, a reintegrare il bene giuridico leso dal reato e allo stesso tempo capace di alleggerire il carico del sistema giustizia, il legislatore delegato avrebbe potuto introdurre una modifica ancor più d'impatto sul sistema penale. La legge delega n. 134/2021, infatti, metteva l'esecutivo in grado di operare una riforma complessiva delle contravvenzioni, indicandogli all'art. 1, comma 23 di introdurre una generale causa di estinzione delle stesse in fase di indagini preliminari, per effetto dell'adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore, in aggiunta al pagamento di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione accertata. La delega avrebbe dunque permesso di creare una nuova causa di estinzione valevole per tutte le contravvenzioni, da inserire nella parte generale del codice penale, che avrebbe superato la frammentazione dell'istituto in esame nei settori complementari che caratterizzava (e caratterizza tutt'ora) lo stesso⁴. Il legislatore delegato, invece, ha circoscritto il suo intervento all'ambito del diritto penale alimentare⁵; all'individuazione di tale settore ha contribuito probabilmente la frequenza delle contestazioni di illeciti penali alimentari, la previa vigenza di altri meccanismi premiali e deflativi simili nei confronti di illeciti amministrativi⁶, nonché l'esistenza di

³ La scelta di comprendere contravvenzioni non incluse nel sistema normativo in cui è stata introdotta la procedura estintiva diverge dalla scelta operata in ambito ambientale; infatti *ex art. 318-bis*, d.lgs. n. 152/2006, l'ambito di applicazione della procedura, tra tutte le contravvenzioni in materia ambientale (che non abbiano cagionato danno o pericolo), comprende *solo* quelle previste dal decreto legislativo del 2006. Il rischio di questa opzione, più restrittiva, è di incorrere in irragionevoli esclusioni, impedendo l'uso della procedura estintiva per contravvenzioni che, pur se afferenti alla medesima materia, sono dislocate in una pluralità di differenti testi normativi (C. BERNASCONI, *Deflazione processuale mediante istituti di diritto penale sostanziale nella c.d. riforma Cartabia*, cit., 9). Al contrario, in ambito antinfortunistico si è optato, come per gli alimenti, per l'estensione del campo di applicazione anche oltre le ipotesi previste dal d.lgs. 81/2008: l'art. 301 del medesimo decreto, infatti, fa riferimento alle «contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal presente decreto *nonché da altre disposizioni aventi forza di legge*, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero della sola ammenda», affidando quindi al tipo di sanzione (e non al luogo ordinamentale delle fattispecie penali) il compito di individuare le contravvenzioni interessate dalla procedura estintiva. Allo stesso modo, in materia di radiazioni ionizzanti, l'art. 228, d.lgs. 101/2020 nel definire il campo di applicazione parla in generale delle contravvenzioni punite con la pena dell'ammenda, anche se alternativa a quella dell'arresto, senza ridurle a quelle previste dal decreto in cui trova collocazione la norma sulla procedura estintiva.

⁴ Con riguardo alla frammentazione delle cause di estinzione del reato e delle altre cause di non punibilità in senso lato, si rimanda a M. DONINI, *Compliance, negoziali e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la Restorative Justice*, in AA.VV., *Criminalità d'impresa e giustizia negoziata: esperienze a confronto*, Milano, 2018, 589, nella parte in cui – commentando il movimento premiale e riparatorio presente nei diversi istituti di non punibilità – lo definisce come «la più grande decodificazione del codice penale vigente sul piano sanzionatorio rispetto al tema della riparazione dell'offesa e del risarcimento del danno».

⁵ Sull'opportunità non colta di introdurre il meccanismo premiale anche per altre contravvenzioni, per esempio quelle previste in materia urbanistica, paesaggistica o dal Codice dei beni culturali, si veda S. MASINI, A. NATALINI, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato): storia (infelice) delle (redivive) contravvenzioni alimentari (o di quel che resta...)*, in *Dir. agroalim.*, 2022, 585.

⁶ Sulla diffida in ambito agroalimentare, che vede da tempo impegnati gli organi accertatori nell'intimazione di prescrizioni tese a elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo, si rinvia a F. DIAMANTI, *Estinzione delle*

autorità amministrative di vigilanza e di corpi di polizia o dei Carabinieri specializzati nell'accertamento di reati alimentari, che, dalla lettura del comma 23 appena riportato, parrebbe condizione (anche solo logicamente) ineliminabile⁷. Se non vi è un organo accertatore con le competenze tecniche necessarie, manca un attore fondamentale nella genesi e nella conduzione del procedimento prescrittivo-estintivo.

La *ratio* dietro all'istituto è, almeno tendenzialmente, composta da due anime non necessariamente in sintonia tra di loro. La prima è quella deflativa: l'adempimento della prescrizione impartita dall'organo accertatore permette all'ordinamento di ritenere non più necessario il processo e la condanna, e di interrompere in fase d'indagine un certo numero di procedimenti. E infatti, una volta scaduto il termine fissato dall'organo che ha impartito la prescrizione, e verificato l'adempimento della stessa e il pagamento in sede amministrativa della somma di denaro, la contravvenzione si estingue e il pubblico ministero richiede l'archiviazione (art. 12-octies, l. n. 283/1962).

La seconda anima è quella ripristinatoria: per reati di gravità contenuta, il legislatore ritiene sia preferibile giungere velocemente alla regolarizzazione del contravventore e alla reintegrazione del bene tutelato dal reato, rispetto a condannare. Questa seconda finalità emerge chiaramente dalla normativa, oltre che dalla relazione che ha accompagnato la legge delega⁸. L'art. 12-ter del l. 283/1962, da parte sua, fa espresso riferimento alla natura ripristinatoria della prestazione: il perimetro delle contravvenzioni interessate dalla procedura estintiva si riduce infatti a quelle che hanno cagionato un danno o un pericolo *suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie*⁹; al comma 2, l'articolo richiama anche la *regolarizzazione* del contravventore.¹⁰ Si rinvia

contravvenzioni per adempimento di prescrizioni, in D. CASTRONUOVO, M. DONINI, E.M. MANCUSO, G. VARRASO (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, cit., 152 ss.

⁷ C. BERNASCONI, *Deflazione processuale mediante istituti di diritto penale sostanziale nella c.d. riforma Cartabia*, cit., 11.

⁸ La Relazione illustrativa dello Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134, p. 367 afferma: «Estendere il meccanismo estintivo ai reati di frequente contestazione, come quelli alimentari, può ridurre l'incidenza della prescrizione, elevare la tutela dei beni giuridici tutelati favorendo condotte ripristinatorie e risarcitorie, nonché migliorare l'efficienza complessiva del processo e del sistema penale, in linea con gli obiettivi del P.N.R.R.»

⁹ Sul rapporto tra risarcimento e reintegrazione, si veda *ultra*.

¹⁰ In materia ambientale il legislatore utilizza termini altrettanto chiari, affermando all'art. 318 *ter*, comma 1, d.lgs. n. 152/2006: «Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza [...] impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario»; ancora al comma 3: «Con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose». I medesimi termini vengono utilizzati dall'art. 20, d.lgs. n. 758/1994 in materia di sicurezza e igiene sul lavoro. Si ricorda però che in materia ambientale, all'opposto di quanto avviene in materia di alimenti, le contravvenzioni interessate dalla procedura estintiva sono solo quelle che *non* hanno prodotto danni o pericoli concreti, per cui si tratterà solo di regolarizzare la propria posizione, *prevenendo* in tal modo un futuro ed eventuale danno o pericolo concreto.

ad un successivo momento il problema relativo all'effettiva possibilità di rimozione del pericolo o del danno nelle contravvenzioni alimentari.

Si noti come, pur rinunciando alla sanzione penale, con un tale *escamotage* ingiunzionale l'ordinamento persegue in realtà tutti gli scopi tradizionalmente affidati alla pena. Lo scopo rieducativo, in primo luogo, è meglio soddisfatto da una prescrizione (seppur facoltativa e incentivata dalla possibilità di estinguere il reato) di prestazione attiva, piuttosto che da un periodo detentivo di arresto o dal pagamento di un'ammenda, cioè dalle forme di pena "subita" classiche¹¹. In termini di prevenzione speciale, poi, regolarizzando la propria attività mediante l'adempimento della prescrizione, risulterà più probabile che il soggetto non commetta nuovi reati, per lo meno della stessa indole di quello accertato; si tratta di prevenzione speciale positiva integratrice, che mira a portare il contravventore all'interiorizzazione del precetto¹².

Per quanto attiene la funzione di prevenzione generale, poi, si potrebbe pensare che la minaccia della sanzione risulti affievolita dalla possibilità di eludere la pena in fase di indagini. In effetti, come tutti gli strumenti di *compliance* successiva al fatto rilevanti ai fini dell'applicazione della sanzione (sperimentati ad esempio anche dal d.lgs. n. 231/2001), il rischio è che il soggetto attenda l'accertamento del reato, per poi liberarsi del processo o della pena mediante lo stesso comportamento positivo che avrebbe dovuto tenere, con l'aggiunta del pagamento di una somma di denaro, che diventa quindi un mero ed eventuale costo di impresa¹³. Questa è, in effetti, una possibile conseguenza degli strumenti di politica criminale che spezzano la sequenza reato-pena. Nel campo del diritto penale complementare, però, bisogna considerare che tale sequenza è già comunque infranta, per ragioni pratiche: molti reati non vengono conosciuti (c.d. cifra oscura) oppure, una volta conosciuti, non arrivano a condanna (c.d. cifra grigia). Si tratta della nota ineffettività del sistema penale, patologia che affligge in particolare i settori complementari, costruiti principalmente su

¹¹ Sulla pena c.d. agita, si veda M. DONINI, *Il delitto riparato. Una disegualità che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. cont.- Riv. Trim.*, n. 2/2015; ID., *Compliance, negoziali e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la restorative Justice*, cit., 589; L. EUSEBI, *Appunti critici su un dogma: prevenzione mediante retribuzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, 1070 ss.; C. MAZZUCATO, *Mediazione e giustizia riparativa in ambito penale. Fondamenti teorici, implicazioni politico-criminali e profili giuridici*, in G. COSÌ, M.A. FODDAI, (a cura di), *Lo spazio della mediazione. Conflitto di diritti e confronto di interessi*, Milano, 2003, 151 ss.

¹² Sul punto, C. MAZZUCATO, *Consenso alle norme e prevenzione dei reati*, Roma, 2006, 163 ss.

¹³ In materia di responsabilità da reato degli enti, ad esempio, l'esistenza di meccanismi riparatori - al momento dell'irrogazione della pena (art. 17, d.lgs n. 231/2001) e in sede esecutiva (art. 78) - che aprono a forti misure premiali, hanno provocato, secondo alcuni, un parziale fallimento del sistema 231 e della sua finalità general-preventiva; nella prassi infatti succede spesso che il MOG risulti più conveniente se attuato *dopo* la commissione del reato, al solo scopo di diminuire la sanzione pecuniaria ed evitare quella interdittiva. Si veda, sul punto, N. VALIANI, *La sanzione pecuniaria agli enti: problemi e prospettive dell'apparato sanzionatorio previsto dal d.lgs. 231/2001*, in *RASE*, 3/2017, 162; P. SEVERINO, *La responsabilità dell'ente ex d.lgs. n. 231 del 2001: profili sanzionatori e logiche premiali*, in *Studi in onore di Emilio Dolcini*, I ed., Milano, 2018, 1112 ss. Sulla la c.d. dimensione premiale del diritto penale, F. MAZZACUVA, *L'ente premiato. Il diritto punitivo nell'era delle negoziazioni: l'esperienza angloamericana e le prospettive di riforma*, Torino, 2020, 52 ss.

contravvenzioni capaci di prescrivere in breve tempo, di estinguersi mediante oblazione, e punite spesso solo con pene pecuniarie che scontano l'inefficienza dei meccanismi di riscossione¹⁴. Tutto ciò, a discapito della funzione deterrente. A ciò concorrono, nella pratica, anche i processi di selezione secondaria che, in maniera informale¹⁵, caratterizzano le scelte degli organi inquirenti una volta ricevuta la notizia di reato creando un 'modello a imbuto'. Ebbene, in questo panorama, secondo alcuni, l'introduzione di un meccanismo che formalizzi tale selezione, limitando la discrezionalità degli organi inquirenti, può contribuire a rendere il sistema più efficiente e favorire l'emersione della criminalità nascosta¹⁶. La definizione del processo mediante una prestazione e una somma pagata in via amministrativa, infatti, permette di non impegnare le limitate risorse a disposizione della magistratura inquirente per reati contravvenzionali di minor gravità e, d'altro canto, essi comunque non vengono ignorati, ma definiti razionalmente mediante una procedura che ora - almeno in certi settori complementari - è legislativamente determinata, a tutto favore dell'effettività del sistema, e quindi della funzione general preventiva della pena. Un'effettività guidata, controllata e non disgiunta da una significativa componente sanzionatoria¹⁷.

La finalità ripristinatoria appena commentata, però, è frustrata da almeno due scelte operate in sede di costruzione dell'istituto. In primo luogo, questioni sorgono dalla diade "ripristino o risarcimento" (art. 12-ter, comma 1, l. n. 283/1962); la congiunzione "o" infatti potrebbe far ritenere sufficiente per l'estinzione la mera corresponsione di una somma di denaro a titolo risarcitorio, che non ripara né ripristina l'*offesa* del reato, e neppure regolarizza il contravventore per il futuro. Si sa che il termine "risarcimento" viene utilizzato dal legislatore in maniera non rigorosa, essendo spesso confuso con il termine "riparazione", pur essendo concetti tra loro molto differenti¹⁸. Il *risarcimento* corrisponde al danno civile, mentre la *riparazione* all'*offesa* penale, che può essere di danno o di

¹⁴ Sul punto, A. MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari all'indomani della riforma Cartabia: tra compliance e logiche punitive*, in *Sist. pen.*, 14 Giugno 2023, 4; F. PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente*, in *DPC*, 2018, 330. Sul tema dell'effettività nel sistema penale si rinvia a C.E. PALIERO, *Il principio di effettività del diritto penale* in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, 430 ss.

¹⁵ Sul fatto che tali meccanismi selettivi informali non costituiscano una patologia del sistema ma un modo "sano" di autoregolazione dello stesso, M. DONINI, *Presentazione* in M. DONINI (a cura di), *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, Milano, 2003, XXI.

¹⁶ A. MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari all'indomani della riforma Cartabia*, cit., 7; l'Autore non manca però di segnalare come difettino analisi empiriche in merito al funzionamento dei meccanismi estintivi già sperimentati in materia lavoristica e ambientale, sicché non è possibile inferire una dimostrabile correlazione tra un più diffuso utilizzo della definizione in via amministrativa e un miglior operato da parte degli organi accertatori che riduca la cifra oscura.

¹⁷ Così, T. PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, cit., 1171.

¹⁸ M. DONINI, *Compliance, negoziabilità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la Restorative Justice*, cit., 598, secondo cui è indicativo della promiscuità l'art. 162-ter c.p., che subordina l'estinzione dei reati perseguibili a querela al presupposto per cui l'imputato abbia *riparato* interamente, entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il *risarcimento*, e abbia eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato.

pericolo; la diversità tra i due è immediatamente percepibile: il primo risponde alle logiche non punitive del diritto civile, ed è di regola scientificamente determinabile, il secondo invece, dovendo sostituire la sanzione penale (o in certi casi attenuarla), risente della minor determinatezza in essa riscontrabile. La sanzione, d'altronde, dipende da elementi di difficile quantificazione, quali l'offesa e la colpevolezza. Ebbene, la congiunzione "o" che l'art. 12-ter frapponne tra i due termini potrebbe portare all'estinzione di un reato la cui offesa non sia in realtà stata riparata, essendosi solo risarcito il danno civilistico. Una lettura complessiva della norma però, che tenga conto del contesto normativo e di riforma in cui essa si trova, oltre che del significato complessivo delle parole che compongono la disposizione, deve portare a ritenere che il risarcimento del danno sia sufficiente solo quando non ci siano danni o pericoli da riparare mediante azioni diverse da quella risarcitoria. Ad esempio, potrebbe considerarsi sufficiente in caso di condotta esaurita, la cui offesa si sia ridotta ad un danno determinato e quantificabile¹⁹. Si ricorda che le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare tutelano il bene giuridico dell'igiene e genuinità degli alimenti, a protezione non del singolo consumatore, che quindi non è persona offesa ma al più danneggiata, bensì della collettività²⁰; il danno non può però consistere in un danno-evento di un delitto, per via della riserva che l'art. 12-ter opera nel suo *incipit*, di cui si dirà tra poche righe: se ad esempio il danno al consumatore consistesse in una lesione, anche lieve, della sua integrità fisica, la contravvenzione concorrerebbe con delitto, e sarebbe a quel punto impedita l'attivazione della procedura estintiva.

Invece, in caso di condotta solo pericolosa per il bene giuridico tutelato, da una parte potrebbe non esserci alcun danno civile da risarcire, dall'altra la sola azione in grado di giustificare la rinuncia alla sanzione è quella di regolarizzazione del soggetto, di neutralizzazione del pericolo per il futuro. Si pensi al caso di detenzione per la vendita di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione, che non siano ancora state vendute: in questo caso è evidente che è solo l'eliminazione del pericolo mediante condotte attive di regolarizzazione che può far ritenere riparata l'offesa.

La seconda scelta che frustra il fine ripristinatorio a favore di quello deflativo consiste nel divieto di applicare la procedura in caso di concorso con delitto (art. 12-ter, comma 1). La ragione di tale causa ostativa si spiegherebbe con l'impossibilità di conseguire, in tal caso, un risultato di

¹⁹ Sul punto, F. DONELLI, *Contravvenzioni e prescrizioni: il nuovo istituto in diritto penale alimentare, appunti per una virtuosa sedimentazione normativa e uno sguardo al futuro*, in *Dir. pen. proc.*, 2024, 98; nello stesso senso, v. A.F. TRIPODI, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di alimenti per adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore*, cit., 511; F. LAZZARINI, *L'estinzione delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni nella dinamica processuale*, in *Arch. pen.*, 3/2024, 20.

²⁰ V. PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare: molte ombre e poche luci*, in *Sist. pen.*, 10/2023, 122, evidenzia come il destinatario del risarcimento non può che essere lo Stato, titolare dell'interesse protetto. L'Autore osserva anche che nella riforma sono del tutto assenti precisazioni circa le modalità attraverso le quali dovrebbe operare l'istituto risarcitorio, che, peraltro, secondo l'Autore costituisce l'unica vera azione pensabile, dato che il ripristino nelle contravvenzioni alimentari è «pressoché impossibile».

economia processuale, dato che comunque il procedimento dovrà proseguire per il delitto²¹. E tuttavia, nulla avrebbe impedito di ammettere l'estinzione della contravvenzione mediante condotta reintegrativa del bene giuridico tutelato dalla contravvenzione e offeso dalla condotta, anche se da ciò non derivasse nessuno sgravio processuale (sgravio che comunque in qualche modo ci sarebbe, dato che il giudice non dovrebbe accertare più un delitto e una contravvenzione, ma solo il primo)²². Infatti, le contravvenzioni alimentari hanno una propria oggettività giuridica, oggetto di ampio dibattito, che ben potrebbe essere diversa da quella dei delitti che venissero accertati contestualmente ad esse. Dunque la critica che può porsi nei confronti di questa scelta di politica criminale – non presente nel settore ambientale e lavoristico – è quella di sacrificare la riparazione del bene giuridico che si avrebbe mediante la prescrizione, solo perché non soddisfa le esigenze di celerità cui tende, a questo punto in maniera prevalente, l'istituto.

3. Comparazione con il modello antinfortunistico e ambientale: una circolazione disinvoltata delle soluzioni ermeneutiche

Si è detto che la procedura estintiva introdotta nel 2022 nel settore alimentare era già presente in altri settori, tra cui quello lavoristico e quello ambientale. Per poter comprendere come si comporta tale procedura nel settore alimentare, nonché le criticità che la caratterizzano, conviene conoscere la sua applicazioni in tali settori (dove l'istituto ha una storia applicativa ben più lunga), sia per l'evidente utilità che deriva da ogni comparazione, sia per via della “automatica” circolazione delle soluzioni ermeneutiche che caratterizza questo ambito²³. I modi in cui si sono interpretate le norme

²¹ Non sono mancate critiche a tale scelta legislativa, che riduce il numero di procedimenti estinguibili mediante riparazione e risarcimento, poiché non è raro il caso di accertamento da parte dell'organo di vigilanza di delitti, insieme a contravvenzioni, in ambito alimentare. Sono frequenti cioè le ipotesi in cui uno stesso fatto integri sia una contravvenzione alimentare (si pensi alle numerose e varie fattispecie previste dall'art. 5, l. n. 283/1962) sia un delitto (ad esempio un delitto contro il commercio, come la frode di cui all'art 515 c.p., o la vendita di alimenti non genuini come genuini di cui all'art 516 c.p.). Ebbene, questi delitti e contravvenzioni – secondo la giurisprudenza (si veda, *ex multis*, Cass. pen., III, 22 aprile 1999, n. 8507; Cass. pen., III, 20 settembre 2013, n. 15113) – concorrono, dato che non si rinviene alcun rapporto di specialità tra le norme né, a voler applicare un criterio sostanzialistico, vi è uniformità dei beni giuridici tutelati (che per gli artt. 515 e 516 c.p. consistono nella correttezza degli scambi commerciali, nella trasparenza del mercato e nella fiducia dei consumatori, mentre per le contravvenzioni della l. n. .283/1962 nell'igiene e nella genuinità degli alimenti, tese a tutelare, in ultima istanza, la salute pubblica). Quindi, a causa della scelta operata dal legislatore della riforma, il concorso esistente e frequente tra delitti e contravvenzioni alimentari porterà assai spesso all'impossibilità di applicare la procedura estintiva di cui all'art. 12-ter. l. n. 283/1962. Sul punto, si veda V. PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 119; F. LAZZARINI, *L'estinzione delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni nella dinamica processuale*, cit., 17.

²² Si veda sul punto la nota n. 52.

²³ Significativa, da questo punto di vista, Cass. pen. III, 18 aprile 2019, n. 36405, che afferma: «Le conclusioni che si raggiungono in forza dell'analisi condotta sulla normativa in materia di igiene e sicurezza sul lavoro (art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004 e artt. 20 ss. del d.lgs. n. 758 del 1994) devono automaticamente estendersi alla procedura di cui all'art. 318 *bis* e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006. La procedura di estinzione prevista dal testo unico sull'ambiente è, infatti,

procedurali nel campo ambientale e antinfortunistico, cioè, diventano un criterio esegetico, utilizzato dalla giurisprudenza in materia alimentare, anche nella sentenza che si commenta. Le tre discipline, d'altra parte, sono quasi sovrapponibili e si basano sulla medesima *ratio* di fondo, ovvero la prevalenza dell'interesse pubblico di tutela del bene giuridico penalmente protetto rispetto all'interesse punitivo, e la solita necessità deflativa²⁴. Questa tendenza si iscrive nella oramai evidente spinta del legislatore penale verso esiti alternativi alla condanna (e, ancor prima, allo stesso processo), una sussidiarietà penale in concreto²⁵ che spezza la sequenza reato-pena, pur lasciando intatta la criminalizzazione primaria²⁶; il legislatore, in altre parole, a partire dal d.lgs. n. 758/1994, ha puntato sempre più spesso, in maniera pragmatica, sull'adempimento tardivo da parte del contravventore²⁷. Il fatto che l'estinzione del reato mediante una contro-condotta sia nata proprio in ambito antinfortunistico non è un caso: questo modello prescrittivo-riparatorio, infatti, ben si confà alle caratteristiche proprie delle fattispecie previste dalla disciplina sulla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, prevalentemente omissive e permanenti; è facile immaginare la possibilità di eliminare l'omissione mediante un'azione, cioè quella dovuta. Diverso è nel settore alimentare, come si dirà.

Le similitudini tra le discipline sono molteplici: in tutti e tre i sistemi un organo di vigilanza, avendo avuto notizia della contravvenzione, valuta l'estinguibilità della stessa mediante la procedura ingiuntiva e, se ritiene rientri nel campo di applicazione del modello estintivo, comunica al contravventore la prescrizione tesa a eliminare la violazione, dandogli un termine per adempiere. La notizia di reato, che comunque è comunicata Pubblico Ministero, viene da lui iscritta, ma il

costruita sul medesimo meccanismo previsto dalla normativa di cui al d.lgs. n. 758 del 1994, e, dunque - come segnalato anche dal ricorrente - ne segue l'interpretazione». Tale meccanica traslazione di interpretazioni, però, rischia di non tenere conto delle peculiarità dei singoli settori, come vedremo.

²⁴ Sulle cause che hanno portato alla creazione dell'istituto premiale in esame e in particolare sulla stratificazione normativa che ha interessato il diritto penale, portandolo molto oltre i confini del codice penale, diffondendosi (e confondendosi) in migliaia di leggi regolatrici delle più varie materie, causando anche la proliferazione di istituti deflativi, si veda F. DIAMANTI, *Dal boia all'esattore. L'estinzione dell'illecito agroalimentare per adempimento di prescrizioni*, in *Alimenta*, n. 3/4 (2023), 545 ss.

²⁵ M. DONINI, *Non punibilità e idea negoziale*, in ID, *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, cit., 347; ID, *Le tecniche di degradazione fra sussidiarietà e non punibilità*, in ID., *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, cit., 377 ss.; G. AMARELLI, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 42 ss.

²⁶ A. DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, 274. Sulle tantissime discipline di riparazione, pentimento, risarcimento, capaci di incidere sulla punibilità, sparse per il diritto penale codicistico e complementare, nonché sulle differenti logiche politiche antistanti si veda M. DONINI, *Compliance, negozialità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la Restorative Justice*, cit., 579-606. Si permetta, tuttavia, la considerazione che l'aumento degli strumenti di deviazione dal processo e dalla pena, che attuano, come si è detto, una sussidiarietà penale in concreto, non deve però in alcun modo comportare una "attenuazione nella validità dei fondamentali principi garantistici, né deve porsi in alternativa alla depenalizzazione, che va in ogni caso incrementata, o, comunque, alla rigorosa utilizzazione del diritto penale come ultima ratio", per usare per parole di L. EUSEBI, *La pena "in crisi". Il recente dibattito sulla funzione della pena*, Brescia, 1990, 124.

²⁷ V. PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 118.

procedimento viene subito sospeso. Una volta spirato il termine dato, avviene il controllo da parte dell'organo dell'effettivo adempimento della prescrizione: in caso di esito positivo, il contravventore è ammesso a pagare una somma in via amministrativa pari a una frazione del massimo dell'ammenda (1/6 nelle contravvenzioni alimentari, 1/4 in quelle ambientali e lavoristiche) entro un termine, scaduto il quale l'organo comunica al P.M. l'adempimento della prescrizione nonché il pagamento della somma di denaro. L'esito è quindi l'estinzione del reato e la richiesta di archiviazione. Se, al contrario, l'agente non ha adempiuto alla prescrizione, o non ha pagato la somma, l'organo accertatore ne dà comunicazione al P.M. e al contravventore, e il procedimento riprende il suo corso.

Il procedimento è, tutto sommato, il medesimo.

Si notano però anche alcune differenze, oltre a quelle sopra evidenziate, che consistono principalmente nel campo applicativo e nel calcolo della somma da pagare in sede amministrativa e che si devono alla diversità dei beni giuridici tutelati dalle tre normative; è la stessa Corte Costituzionale a chiarirlo, quando nel 2019 dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-*bis*, t.u.a.²⁸: il giudice rimettente, infatti, riteneva che l'articolo violasse il principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché, in caso di adempimento tardivo o con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, prevede una riduzione della somma da versare *non* della metà – come fa l'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 758/1994 in materia antinfortunistica – bensì solo di un quarto. Questo differente calcolo sarebbe irragionevole. Secondo il Giudice delle leggi, invece, l'aver previsto una somma più elevata per l'estinzione delle contravvenzioni ambientali rispetto a quella prevista in materia di sicurezza sul lavoro non è irragionevole, trattandosi di una soluzione parametrata al maggior grado di intensità con cui il legislatore, nel legittimo esercizio della propria discrezionalità, ha inteso modulare la tutela dell'ambiente. La diversità di beni giuridici in gioco, cioè, legittima la previsione di leggere differenze di disciplina tra istituti per il resto sostanzialmente coincidenti, rientrando nella libertà del legislatore tutelare interessi diversi in maniera diversa²⁹.

È sempre la diversità di beni a spiegare il motivo per cui il danno e il pericolo causato a tali beni sia considerato in maniera diametralmente opposta in materia di ambiente e in materia alimentare: nel primo caso essi costituiscono un requisito negativo, cioè affinché si possa avviare la procedura *non* devono sussistere, mentre in materia alimentare sono elemento positivo, cioè devono sussistere, a condizione che siano riparabili: nel primo caso la riparazione non è stata ritenuta condotta sufficiente ad evitare la condanna, nel secondo caso, invece, sì³⁰. Si ritiene che questa scelta sia molto

²⁸ C. Cost., 9 aprile 2019, n. 76.

²⁹ G. AMARELLI, *Proporzionalità e tertium comparationis: la maggiore onerosità dell'oblazione tardiva ambientale rispetto a quella antinfortunistica non è irragionevole*, in *Giur. cost.*, 2019, 2, 928 ss.

³⁰ Per quanto attiene la condizione di assenza di danno o pericolo concreto in materia ambientale, si veda, M. POGGI

significativa, perché indica che il danno ambientale è tenuto in grande considerazione dal legislatore, mentre il danno alimentare no, e forse perché, in fin dei conti, non esiste: le contravvenzioni alimentari sono reati di mera condotta, di pericolo presunto³¹. La riparabilità del danno, da cui l'art. 12-ter fa dipendere l'attivabilità della procedura estintiva è dunque peculiare³².

Prima di passare alla decisione, si consenta un ultimo accenno a due importanti novità introdotte dalla riforma in materia di alimenti, non sperimentate né nella disciplina ambientale né in quella lavoristica: il potere di modifica del Pubblico Ministero (art. 12-ter, comma 6) e la prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento (art. 12-quinquies).

Riguardo al primo, si è già detto che l'organo accertatore deve comunicare la notizia di reato al Pubblico ministero, ai sensi dell'articolo 347 c.p.p., e che questa è una previsione comune a tutte e tre le discipline (lavoristica, ambientale e alimentare). Quella alimentare però prevede che oltre alla notizia, l'organo accertatore trasmetta anche il verbale con cui sono state impartite le prescrizioni (art. 12-ter, comma 5); questa disposizione, che dà al PM la possibilità di conoscere la contro-condotta imposta per riparare il reato, è indicativa del ruolo che il legislatore vuole fare mantenere alla magistratura inquirente in questa “parentesi amministrativa”. Ruolo ben espresso dalla Relazione illustrativa quando afferma che l'attività dell'organo accertatore deve «rimanere sottoposta al controllo del pubblico ministero, funzionalmente competente alla direzione delle indagini preliminari (art. 326 c.p.p.)»³³. Coerentemente, al comma successivo, è previsto che il Pubblico Ministero,

D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*, n. 1/2022, 37 ss; M. TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della legge n. 68/2015*, Torino, cit., 207; V. PACILEO, *Alimenti. Art. 5 legge 283/1962*, in S. ARDIZZONE - M. RONCO (a cura di) *Codice penale ipertestuale. Leggi complementari*, 2007, 8; V. PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, Milano, 1990, 127 ss.

³¹ Sulla progressiva rilettura *in malam partem* dell'art. 5 comma 1, lett. b), da parte della giurisprudenza, che è arrivata ad interpretarlo non più come reato di pericolo presunto contro la salute pubblica ma come reato di danno contro l'ordine alimentare, si rinvia a F. DIAMANTI, *Stargate «latte non tracciato, latte mal conservato» art. 5, comma 1, lett. b), legge n. 283/62*, in *Diritto agroalimentare*, Anno II, Fasc. 1 - 2017, 140.

³² Si riportano, sul punto, le parole di Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario n. 2/2023, *Relazione sulla novità normativa “Riforma Cartabia”*, 262: «con particolare riferimento al profilo delle condotte ripristinatorie attivabili dal trasgressore, apparirebbe incerta la praticabilità dell'istituto ai reati de quibus attraverso una contro-azione antagonista del reo (cd. *contrarius actus*) in grado di impedire o attenuare l'evento, ovvero mediante condotte contro-offensive riparatrici dell'offesa (che non siano squisitamente risarcitorie), posto che il campo di elezione riguarda, per lo più, reati alimentari di mera condotta, aventi natura istantanea con effetti permanenti, difficilmente regolarizzabili o suscettibili di elisione mediante un contegno post-contravvenzionale, una volta che sia stata compromessa irreversibilmente la sicurezza alimentare. Dalla copiosissima casistica giurisprudenziale dei reati alimentari di cui agli artt. 5 e 6 della legge n. 283 cit. sembra potersi trarre una tendenziale impossibilità ontologica (giuridica e materiale) di statuire prescrizioni per eliminare le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione accertata».

³³ La Relazione, a p. 365, afferma, ancor più chiaramente: «Si è ritenuto inevitabile corollario quello che prevede la possibilità che il pubblico ministero, “quando lo ritiene necessario” disponga con decreto che l'organo che ha impartito le prescrizioni apporti modifiche alle prescrizioni (potrebbe darsi il caso che l'organo accertatore abbia emanato prescrizioni inutilmente gravose per il contravventore e non tutte indispensabili ad “eliminare la contravvenzione”; oppure potrebbe darsi il caso che l'organo accertatore abbia emanato prescrizioni insufficienti “ad eliminare la contravvenzione”, con la

quando lo ritiene necessario, può disporre con decreto che l'organo che ha impartito le prescrizioni apporti modifiche alle stesse.

Circa il secondo elemento di novità, in linea con l'assetto della riforma del 2022, è stata introdotta la possibilità di prestare lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento in sede amministrativa della somma. In base all'art. 12-*quinquies*, infatti, il contravventore che, per le proprie comprovate condizioni economiche e patrimoniali, sia impossibilitato a provvedere al pagamento della somma di denaro, può richiedere al P.M. (e non all'organo accertatore, a cui la richiesta viene solo comunicata) di svolgere in alternativa lavoro di pubblica utilità presso lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. Sarà il Pubblico Ministero, poi, a determinare la durata e il termine per iniziare e per concludere il lavoro di pubblica utilità, secondo il criterio di ragguaglio indicato dalla norma.

4. Decisione e argomenti della Corte

La Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso sulla base di argomentazioni che offrono spunti di riflessione utili a comprendere l'istituto e la sua futura applicazione da parte della giurisprudenza di legittimità.

Innanzitutto la Corte supera positivamente il dibattito intorno alle condotte c.d. esaurite, cioè le condotte istantanee, o quelle che sono ormai prive di conseguenze dannose o pericolose, quale quelle della ricorrente. Secondo la Corte, l'applicazione di queste speciali procedure estintive anche alle condotte "esaurite" costituisce un dato acquisito sia perché è espressamente stabilito nell'ambito della normativa in materia di igiene e sicurezza sul lavoro³⁴, sia perché è così riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità in materia ambientale³⁵. La Corte, nell'applicare alla nuova disciplina

conseguenza di consentire al trasgressore di accedere ad una causa estintiva che potrebbe conseguire solo a condizioni più gravose; potrebbe darsi il caso che l'organo di polizia giudiziaria abbia imposto prescrizioni muovendo da erronei presupposti di diritto)». Si noti come la Relazione, spiegando l'ampliamento dei poteri del P.M. rispetto a quelli ordinari previsti dalle discipline di altri settori per questo tipo di procedimento estintivo, non citi il caso in cui l'organo non disponga proprio alcuna prescrizione, impedendo l'avvio della procedura, in tal modo non risolvendo il quesito sul potere di avvio della procedura da parte del P.M., di cui si dirà più avanti.

³⁴ E infatti, se l'art. 19, d.lgs. n. 758/1994 nella originale formulazione prevedeva il meccanismo premiale solo per le lesioni rimovibili, con esclusione dei reati istantanei, la riforma attuata dal d.lgs. n. 124/2004, ha esteso l'applicabilità della procedura anche alle condotte esaurite, affermando, all'art. 15: «La procedura di cui al presente articolo si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione».

³⁵ *Ex multiplis*, v. Cass. pen., III, 26 agosto 2019, n. 36405. Esprime dubbi sull'opportunità di una tale interpretazione in materia ambientale A. MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflative e nuove tensioni sistemiche*, cit., 299: l'Autore afferma che tale interpretazione, se in materia di sicurezza sul lavoro è giustificata dalla lettera della legge, in materia ambientale non può trovare cittadinanza in quanto il complessivo disegno di riforma subordina l'effetto estintivo a un comportamento dell'autore del reato intervenuto per rimuovere modificazioni o alterazioni materiali potenzialmente pregiudizievoli per l'ambiente: deve cioè essere materialmente possibile eliminare la situazione antigiuridica, cosa che non

alimentare le interpretazioni nel tempo costruite e sviluppate nell'ambito dei settori ambientale e antinfortunistico, pare dimenticare però un aspetto importante, cioè che le contravvenzioni alimentari sono strutturalmente diverse. Gran parte delle condotte contravvenzionali alimentari sono già esaurite al momento dell'accertamento, dunque – sebbene abbia certamente senso pratico coinvolgerle nel perimetro di una procedura estintiva che mira a deflazionare il carico processuale, altrimenti riducendola a pochi casi (una diversa interpretazione sarebbe, in effetti, sostanzialmente *abrogans*) – si pongono problemi di ordine logico e dogmatico. Ci si chiede infatti se sia possibile riparare una condotta esaurita, cioè che ha esaurito la sua carica offensiva, che ha già prodotto il danno o il pericolo non rimuovibile; una condotta o un'omissione la cui modificazione/alterazione della realtà materiale (per utilizzare una definizione di danno o pericolo che si ritiene utile all'esame dell'istituto in questione)³⁶ è terminata, non permane. Per esempio, il pericolo creato da un carico di sostanze alimentari con cariche microbiche superiori ai limiti stabiliti (art 5, lett. c), l. n. 283/1962) termina nel momento stesso in cui il carico viene tolto dal mercato; il ritiro dal mercato, però, non rappresenta una vera e propria contro-condotta capace di ricondurre allo *status quo ante*, perché non riporta l'alimento al suo stato originario, non potendosi più correggere la composizione di un prodotto alimentare, trattato in modo illecito³⁷.

Si potrebbe vedere allora nella riorganizzazione aziendale la condotta *post-reato* in grado di giustificare l'evitamento della pena; d'altra parte, se la violazione deriva da carenze organizzative, nemmeno una (impossibile, oltre che) insufficiente contro-condotta come quella di ristabilire la genuinità degli alimenti oggetto di controllo dovrebbe permettere di evitare la sanzione penale; sarebbe necessario, in quel caso, un intervento strutturale, capace di prevenire il ripetersi di tale infrazione³⁸. Epperò, qualora la prescrizione data dall'organo ispettivo non sia rivolta a eliminare l'offesa della contravvenzione accertata (oramai finita) ma a prevenire ulteriori contravvenzioni di quel tipo, agendo sull'organizzazione del soggetto, allora non si dovrebbe parlare di estinzione premiale a seguito di riparazione; la prevenzione è da apprezzare, ma – stando alle regole del diritto penale – non può essere considerata *riparazione* del fatto di reato. Il segmento offensivo è terminato, ciò che resta è prevenzione per il futuro, fatta "in cambio" della rinuncia alla punizione per il passato³⁹.

è concepibile fare quando la contravvenzione ha le forme del reato istantaneo o sia già consumata ed esaurita. Sul punto, cfr. anche S. DOVERE, *I procedimenti definitivi nella tutela penale della salute e della sicurezza sul lavoro*, in G. SPANGHER (a cura di), *Trattato di procedura penale*, Torino, 2011, 786.

³⁶ Da attribuire V. PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 121.

³⁷ Così, F. RAFFONE, *Il sistema sanzionatorio penale e le intersezioni col sistema dei controlli: diffida, prescrizione estintiva e altri strumenti di estinzione del reato*, in P. BORGHI, L. COSTANTINO (a cura di), *I controlli ufficiali nella filiera agroalimentare*, 2025, 103, in corso di stampa.

³⁸ V. PAONE, *La procedura estintiva delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare*, cit., 125.

³⁹ Dello stesso pensiero MARTUFI, *La definizione anticipata delle contravvenzioni alimentari*, cit., 29-30. Sul punto, M.

Se torniamo alla premessa espressa dalla Corte nella sentenza da cui siamo partiti, che si limita ad aderire alla tesi dell'applicabilità dell'istituto in materia alimentare anche alle condotte in esaurite, notiamo come essa argomenti mediante rinvio ai settori ambientale e antinfortunistico, tralasciando però di considerare le peculiarità delle contravvenzioni alimentari, rispetto a quelle degli altri due settori; in materia lavoristica, per esempio, la maggior parte reati ha carattere omissivo permanente, per cui è piuttosto facile individuare la contro condotta necessaria per rimuovere l'offesa – persistente – che generalmente consiste nell'adempimento della stessa regola cautelare violata⁴⁰. In ogni caso, andando oltre queste considerazioni teoriche, si ritiene che l'applicazione della nuova disciplina alle condotte esaurite, oltre che essere preferibile da un punto di vista pratico, per i motivi anzidetti, è anche ragionevole da un punto di vista di gradazione della risposta ordinamentale alla gravità degli illeciti: se non si ammettesse l'estinzione mediante prescrizione delle contravvenzioni a condotta esaurita, si arriverebbe alla conclusione paradossale per cui l'istituto si applicherebbe a fattispecie che hanno pericolo e danno ancora permanente, che sono più gravi, e non invece a fattispecie istantanee con danno o pericolo già superato.

Affrontato il tema delle condotte esaurite, la sentenza si sofferma su quella che si rivela essere la questione più cruciale e carica di conseguenze. Si tratta di capire quali effetti derivino dall'esercizio dell'azione penale *non preceduto* dal meccanismo estintivo della contravvenzione. Nel caso di specie, infatti, l'azione penale è stata esercitata senza previamente ammettere la ricorrente alla procedura estintiva, nonostante la riforma fosse già entrata in vigore quando il procedimento a suo carico era ancora in fase di indagine. Si tratta di una questione che interroga il diritto penale sostanziale e processuale, e le cui soluzioni dipendono dalle premesse che si danno per presupposte: se, come gran parte della dottrina ritiene, la procedura estintiva è condizione di procedibilità, allora al suo mancato

DONINI, *Le logiche del pentimento e del perdono nel sistema penale vigente*, in *Studi in onore di Franco Coppi*, II, Napoli, 2011, 926, il quale - dopo aver affermato che le violazioni istantanee, non permanenti, non si possono "estinguere" - spiega che la finalità del meccanismo prescrittivo è quella della neutralizzazione dell'offesa, non della mera riparazione *ex post*. E forse, questa considerazione giustifica la tesi di chi ritiene che l'istituto in esame non sia da qualificare, in realtà, come causa di estinzione del reato, bensì come causa di non punibilità, in particolare come causa di non punibilità sopravvenuta a formazione progressiva: per motivi politico criminali il legislatore ritiene inopportuno punire chi si è regolarizzato, in tal modo incentivandolo a farlo. Sul tema si rimanda a A. MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflative e nuove tensioni sistemiche*, cit., 297, e G. DE FRANCESCO, *Punibilità*, Torino, 2020, 29 ss. Parla proprio di improprietà del lessico legislativo V. VALENTINI, *Il tasso di effettività del meccanismo estintivo e "ripristinatorio" in materia di sicurezza del lavoro (d.lgs. 758/1994)*, in D. CASTRONUOVO, M. DONINI, (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, Padova, 2008, 107. Arriva alle medesime conclusioni ma argomentando in tutt'altro modo F. CONSULICH, *Manuale di diritto penale del lavoro*, Torino, 2008, 348, il quale Autore afferma che non si può parlare di cause di estinzione proprio in quanto queste solitamente (si pensi alla prescrizione) determinano la non punibilità per ragioni *estrinseche* all'offesa tipica, mentre l'adempimento della prescrizione è capace di neutralizzare la portata offensiva realizzatasi, così integrando una causa di non punibilità sopravvenuta.

⁴⁰ T. PADOVANI, *D.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758*, in *Leg. pen.*, 1995, 379.

esperimento dovrà necessariamente conseguire il proscioglimento *ex art. 129 c.p.p.*⁴¹. Ma un'ulteriore e ancor più antecedente premessa logica, oltre che cronologica, è l'obbligatorietà o meno della comunicazione della prescrizione da parte dell'organo accertatore e il grado di discrezionalità dello stesso⁴²; è evidente che il mancato esperimento di un passaggio procedimentale obbligatorio, deve avere conseguenze in termini di validità dei passaggi successivi⁴³. Se invece la prescrizione del comportamento ripristinatorio non è obbligatoria, potendo l'organo accertatore decidere se impartirla o meno, allora evidentemente la sua mancanza non potrà avere alcuna conseguenza nel proseguo del processo. La Cassazione, nella sentenza che si commenta, dichiara di aderire all'indirizzo secondo cui l'omessa indicazione delle prescrizioni di regolarizzazione non è causa di improcedibilità dell'azione penale⁴⁴. Tra le sentenze di legittimità richiamate dalla Cassazione ad avvallo della propria tesi, merita attenzione la n. 7678 del 2017, dove si trova un passaggio esplicativo di questo indirizzo, che così afferma: «la prescrizione di regolarizzazione può – non necessariamente deve – essere impartita dall'organo di vigilanza il quale [...] può determinarsi a non impartirne alcuna (perché, ad es., non c'è nulla da regolarizzare, o perché la regolarizzazione c'è già stata ed è congrua) [...] non c'è alcun "diritto" del contravventore a ricevere la prescrizione di regolarizzazione dall'organo di vigilanza con assegnazione del relativo termine per adempiere»⁴⁵.

⁴¹ La giurisprudenza che segue questo indirizzo, in realtà, è incerta sulla norma processuale rilevante: per una parte è da individuarsi nell'art. 529 c.p.p., per altra parte invece il giudice deve sospendere il procedimento e permettere di svolgere la procedura. La Corte costituzionale, da canto suo, in ambito lavoristico, nella (seppur risalente) ordinanza n. 192/2003 ha così dichiarato: «la sequenza che prende l'avvio dalle prescrizioni di cui all'art. 20 del d. lgs. n. 758 del 1994 è presupposto procedimentale che condiziona lo sviluppo dell'azione penale, sicché il giudice non può pronunciare sentenza di condanna senza aver previamente verificato che all'imputato sia stato assicurato l'esercizio delle facoltà previste dalla disciplina in esame».

⁴² Spiega gli opposti orientamenti sull'obbligatorietà della prescrizione da parte dell'organo accertatore G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., 136 ss.

⁴³ A favore della obbligatorietà del procedimento estintivo sta il fatto che quando il legislatore introduce il meccanismo prescrizione non si esprime affatto con verbi modali di possibilità: “l'organo accertatore *impartisce*” è la formula utilizzata nella l. n. 283/1962 (in materia alimentare), nel d.lgs. n. 152/2006 (in materia ambientale) e nel d.lgs. n. 758/1994 (in materia lavoristica). Per una ricognizione degli argomenti sostenuti dalla dottrina sul punto, si veda F. LAZZARINI, *L'estinzione delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni nella dinamica processuale*, cit., 6 ss; in materia antinfortunistica, sul punto, cfr. DE FALCO, *La repressione delle contravvenzioni e dei delitti in materia di sicurezza e igiene del lavoro*, Padova, 2000, 371. Aderiscono alla tesi dell'obbligatorietà anche varie sentenze di legittimità, tra cui Cass. pen. III, 6 giugno 2007, n. 34900, in cui si legge: «è anche vero che l'effettivo ed esatto verificarsi, in tutti i suoi passaggi, della procedura amministrativa prevista dalle disposizioni in esame, configura una condizione di procedibilità dell'azione penale».

⁴⁴ Per un elenco di sentenze di legittimità che hanno accolto tale soluzione negativa, si veda F. LAZZARINI, *L'estinzione delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni nella dinamica processuale*, cit., 10.

⁴⁵ Anche la sentenza che si commenta è piuttosto netta sul punto, nella parte in cui spiega l'art. 12-*sexies* l. 283/1962; secondo tale norma, se il P.M. prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa, ovvero la riceve da privati o da pubblici ufficiali *diversi dall'organo accertatore e dalla polizia giudiziaria*, ne dà comunicazione all'organo accertatore o alla polizia giudiziaria affinché provvedano a impartire la prescrizione; a quel punto, l'organo accertatore o la polizia giudiziaria informano il pubblico ministero della propria attività senza ritardo e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla data in cui hanno ricevuto comunicazione della notizia di reato dal pubblico ministero. Ebbene, la sentenza afferma che nulla obbliga all'adozione delle prescrizioni: scaduto il termine di sessanta giorni dall'inoltro degli atti, il pubblico ministero può procedere senza dover sindacare la (o chiedere conto della) inerzia dell'organo. Sembra quindi aderire pienamente alla

Chi scrive sostiene che, però, i due indirizzi – quello che ritiene la procedura obbligatoria e condizione di procedibilità, e quello contrario appena esposto – condividano un aspetto fondamentale: la non arbitrarietà della decisione dell'organo di vigilanza. Infatti, da una parte, la tesi dell'obbligatorietà afferma che comunque l'omessa comunicazione della prescrizione non è illegittima e dunque non provoca conseguenze nel proseguo del procedimento quando *non* vi siano le condizioni richieste per l'attivazione del meccanismo, dall'altra la sentenza appena citata, quando dichiara che l'organo può determinarsi a non impartire alcuna prescrizione, aggiunge però «perché, ad es., non c'è nulla da regolarizzare, o perché la regolarizzazione c'è già stata ed è congrua». Dunque non è mai arbitraria la scelta dell'organo accertatore, ma deve essere giustificata dall'assenza dei requisiti richiesti dalla normativa per l'attivazione della procedura.

La questione, a questo punto, si sposta sul grado di discrezionalità nell'accertamento di tali requisiti e sulla sindacabilità della decisione presa dall'organo accertatore. Una certa discrezionalità sicuramente c'è ed è accentuata dalla scarsa determinatezza che caratterizza le norme indicanti le condizioni per l'accesso alla procedura. *L'assenza di danno o pericolo attuale e concreto* nelle contravvenzioni ambientali (art. 318-bis, t.u.a), *la riparabilità del danno o del pericolo* nelle contravvenzioni alimentari sono elementi costitutivi della fattispecie estintiva della contravvenzione che, evidentemente, richiedono un accertamento e quindi una valutazione da parte dell'organo ispettivo. Si tratta di un giudizio implicante valutazioni di merito sulla offensività dell'illecito; non è un giudizio arbitrario, come si è detto, ma presuppone una certa discrezionalità tecnica. Eppure è un giudizio da cui dipende l'attivazione di una procedura capace di incidere notevolmente sull'applicazione o non applicazione della pena, e ancora prima sulla partecipazione dell'indagato ad un processo penale (con le conseguenze in tema di immagine, di condanna sociale, di stigma e di costi). Dunque ci si chiede se la decisione, in particolare quella di omettere la prescrizione, sia sindacabile. Dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere la decisione sulla prescrizione un atto di polizia giudiziaria, e non un atto amministrativo ricorribile davanti ad un'autorità giudiziaria; in quanto atto di p.g., esso non risulta impugnabile nemmeno davanti al giudice penale. Al contravventore non rimane pertanto altra possibilità oltre a quella di interloquire con la parte pubblica mediante richieste e memorie *ex art. 367 c.p.p.*⁴⁶. Certo, se si ritiene che l'attivazione della procedura

tesi della non obbligatorietà della procedura.

⁴⁶ F. LAZZARINI, *L'estinzione delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni nella dinamica processuale*, cit., 23. Sul ruolo del Pubblico Ministero, si rimanda a M. MOSSA VERRE, *La riparazione "controllata". L'intervento delle autorità di controllo nella dinamica delle fattispecie di ravvedimento ambientale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2023, 3-4, 556. Parla di ruolo meramente "notarile" dell'Autorità Giudiziaria F. CONSULICH, *Manuale di diritto penale del lavoro*, cit., 351. In linea generale prevale la tesi secondo cui la prescrizione è prerogativa dell'organo accertatore, il P.M. non può imporla, né revocarla e nemmeno modificarla. Si è già detto però di come la disciplina dell'estinzione delle contravvenzioni alimentari innovi sul punto, permettendo al pubblico ministero di disporre con decreto che l'organo apporti modifiche alla prescrizione che gli viene trasmessa insieme alla notizia di reato (art. 12-ter, comma 6, l. n. 283/1962); non sembra invece

di estinzione, quando possibile, sia condizione di procedibilità, allora il giudice del dibattimento, una volta verificata l'omessa comunicazione agli interessati della facoltà di provvedere al pagamento della sanzione amministrativa, avrà potere di concedere un termine per espletare la procedura, sospendendo il procedimento⁴⁷.

Sempre in ordine all'omessa attivazione della procedura, la pronuncia reca un'altra affermazione tanto interessante quanto controversa. Si dice infatti, a pagina 7, che non è vero che il Pubblico Ministero, all'indomani della riforma, avrebbe dovuto rimettere gli atti all'organo accertatore affinché procedesse ai sensi degli artt. 12-*sexies* e ss. della l. n. 283/1962. La Cassazione argomenta tale statuizione dicendo che l'articolo presuppone che la notizia non sia arrivata dall'organo accertatore: solo in tal caso l'inquirente può rimettere gli atti all'organo. Stando al ragionamento delle Corte (basato solo sulla *littera legis*), i procedimenti la cui notizia di reato sia stata inoltrata da parte dell'organo accertatore al P.M. prima dell'entrata in vigore della riforma non avrebbero possibilità di vedere applicata la nuova disciplina: il P.M. infatti non potrebbe rimettere gli atti all'organo da cui ha avuto la notizia; l'unico caso in cui rinvia ad esso è quello in cui abbia ricevuto la notizia da altri o di sua iniziativa, stando alla lettera dell'art. 12-*sexies*. Eppure, la norma transitoria (art. 96, d.lgs. n. 150/2022), coerentemente con l'operatività dell'istituto nella fase delle indagini preliminari, e quindi ragionevolmente, prevede che la nuova disciplina si applichi retroattivamente ai procedimenti ancora in fase di indagini preliminari. Il *discrimen* scelto dal legislatore consiste quindi nell'avvenuto o non ancora avvenuto esercizio dell'azione penale, non nell'identità del soggetto che ha trasmesso la notizia. A ragionare diversamente – come fa la Corte – tra i procedimenti ancora in fase di indagini si genererebbe una disegualianza che fa dipendere l'attivazione della procedura estintiva dal soggetto da cui in prima istanza provenne la notizia di reato; si crea cioè una disparità tra coloro il cui reato, commesso prima della riforma, sia stato accertato e comunicato al P.M. da qualcuno di diverso dall'organo accertatore o dalla p.g. (cui si applicherebbe agilmente l'art. 12-*sexies*, con invito del P.M. all'organo di attivare la procedura) e coloro il cui reato sia stato accertato dall'organo o dalla p.g., per i quali il 12-*sexies* non potrebbe trovare applicazione. Si intravedono pertanto profili di incostituzionalità della norma transitoria (art. 96, d.lgs. n. 150/2022) per contrasto con il principio di eguaglianza, nella parte in cui – letta in combinato disposto con l'art. 12-*sexies* – non permette al Pubblico Ministero di attivare l'organo accertatore *anche* nel caso in cui la notizia gli sia giunta dallo stesso. Il contravventore altrimenti vede svanire la possibilità di una procedura estintiva solo sulla base, del tutto casuale, del soggetto che ha avuto per primo notizia del reato.

che egli possa imporre né vietare *ex post* l'impartizione delle prescrizioni.

⁴⁷ In questi termini, per esempio, Cass. pen., III, 17 febbraio 2006, n. 6331.

Resta, in ogni caso, il dubbio: il Pubblico Ministero, una volta entrata in vigore la riforma, avvedutosi della pendenza delle indagini preliminari per una contravvenzione astrattamente estinguibile con procedimento di estinzione, è *obbligato* a rinviare all'organo accertatore? Oppure si tratta di una mera facoltà? Si ritorna alla questione dell'obbligatorietà della procedura, alla sua qualifica di condizione di procedibilità. Si dà conto del fatto che la prima sentenza sul tema, in materia agroalimentare, dichiara di non aderire alla tesi secondo cui il procedimento estintivo è condizione di procedibilità, affermando al contrario che *nulla obbliga* l'adozione delle prescrizioni⁴⁸.

Certo, come afferma la stessa sentenza in nota, resta la possibilità di estinguere il reato mediante l'oblazione, istituto disciplinato dagli articoli 162 e 162-*bis* c.p. Si può ridurre il discorso al solo art. 162-*bis*, che disciplina l'oblazione facoltativa, dato che per le contravvenzioni agroalimentari è frequente la previsione di pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda. Il contravventore, dunque, ben può optare per tale diversa causa di estinzione che, pur con modalità differenti, permette la deflazione dal processo e la sostituzione della sanzione penale con una somma pagata in via amministrativa. Infatti, nell'argomentare il rigetto, la Corte afferma *ad abundantiam* che, comunque, la ricorrente – pur imputata per una contravvenzione punita con pena alternativa dell'ammenda o dell'arresto – non risulta aver chiesto di essere ammessa all'oblazione facoltativa⁴⁹. La valorizzazione di tale circostanza, sebbene comunque non dirimente per la decisione ma inserita a rafforzamento del rigetto, non coglie nel segno, in quanto il quadro legislativo attuale ammette e prevede entrambi i rimedi, tra i quali l'interessato può scegliere in base alla propria convenienza: se non intende collaborare con l'autorità amministrativa nella propria regolarizzazione mediante adempimento delle prescrizioni impartite, allora ben potrà decidere di chiedere l'oblazione entro l'apertura del dibattimento. Deve però poter estinguere la contravvenzione mediante la riparazione e il pagamento non della metà (come richiede l'art. 162 *bis* c.p.), ma del sesto del massimo dell'ammenda⁵⁰.

Vi è un ultimo e fondamentale argomento utilizzato dalla Corte per rigettare il ricorso, che dal punto di vista logico antecede ogni altra considerazione: la concorrenza della contravvenzione accertata con il delitto di frode nell'esercizio del commercio (art. 515 c.p.). Rinviando a quanto già

⁴⁸ Pagina 7 della Sentenza: «il meccanismo previsto dall'art. 12-*sexies* legge n. 283, cit., da un lato presuppone che il Pubblico ministero non abbia ricevuto la notizia di reato dall'organo accertatore, dall'altro non garantisce il risultato atteso: nulla obbliga l'adozione delle prescrizioni; scaduto il termine di sessanta giorni dall'inoltro degli atti il pubblico ministero può procedere senza dover sindacare la (o chiedere conto della) inerzia dell'organo».

⁴⁹ Interessante anche il proseguo della proposizione, che afferma «né che abbia chiesto al pubblico ministero, quantomeno all'esito della notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, di essere ammessa a pagare una somma di denaro pari a un sesto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione», portando a riflettere sull'iniziativa del procedimento: l'omessa impartizione di prescrizioni da parte dell'organo può essere giustificata dalla mancata richiesta in tal senso da parte del contravventore?

⁵⁰ Sul rapporto tra le cause estintive di adempimento delle prescrizioni e oblazione, si rinvia a G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., 178 ss.; A. GARGANI, *Criterio di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute del lavoro*, cit., 381 ss.; F. RAFFONE, *Il sistema sanzionatorio penale e le intersezioni col sistema dei controlli: diffida, prescrizione estintiva e altri strumenti di estinzione del reato*, cit., 98.

detto sopra per quanto riguarda la convenienza politico criminale del divieto di applicazione del meccanismo estintivo in caso di concorso della contravvenzione con delitto (art. 12-ter, l. n. 283/1962), resta da capire cosa il legislatore intenda, in effetti, per delitto concorrente. La Corte, a pagina 9 della sentenza, afferma che il termine “concorso”, utilizzato dalla norma in maniera piuttosto generica, va inteso in maniera non eccessivamente lata (altrimenti frustrando le finalità anche deflative della riforma)⁵¹, ma comunque rispettosa dell’ampia estensione voluta dal legislatore. Infatti, non è richiesta dalla norma né una connessione qualificata, né l’omogeneità dei beni protetti dal delitto e dalla contravvenzione. È sufficiente dunque un concorso materiale tra la contravvenzione alimentare e un qualsiasi delitto che sia, secondo la Corte, accertato immediatamente ed insieme con la contravvenzione⁵². L’organo che accerti la contravvenzione ed il delitto, non potrà quindi procedere alla prescrizione.

Nemmeno se il P.M. iscrivesse autonomamente la contravvenzione, separasse il procedimento della contravvenzione da quello per il delitto, dice la Corte, si potrebbe superare la limitazione data dalla clausola di apertura “salvo che concorrano con uno o più delitti”. Stride con la finalità deflattiva questo rigore, che nella sentenza in questione viene spiegato rinviando alle logiche di economia processuale: dato che il procedimento penale deve comunque proseguire per i delitti, non dà alcun apporto deflattivo l’estinzione della contravvenzione mediante adempimento delle prescrizioni. Ancora una volta, è la ratio deflattiva ad imporre conclusioni, a discapito (come sopra accennato), di quella ripristinatoria.

5. Alcune conclusioni

La sentenza della Corte è certamente di grande interesse, in quanto, innanzi tutto, conferma il *modus operandi* dell’interprete della legge in materia di procedura estintiva mediante adempimento

⁵¹ Si vuole evitare, dice la Corte, una lettura sostanzialmente paralizzante dell’istituto perché rimessa all’iniziativa del P.M., cui «basterebbe esercitare l’azione penale per un qualsiasi delitto concorrente per impedire all’autore della contravvenzione di poterla estinguere. Il concorso non può essere mera conseguenza dell’esercizio cumulativo dell’azione penale per fatti assolutamente estranei ed eterogenei tra loro».

⁵² Perché è questo il caso in cui non si verifica lo sgravio procedurale; la sentenza, infatti, spiega che è certo che l’autore dell’accertamento della contravvenzione dovrà necessariamente essere sentito come testimone nel processo per il delitto di (ad esempio) ricettazione, con conseguente *inutilità* della procedura estintiva di un fatto che comunque deve fare ingresso nel proscenio processuale. Tuttavia, volendo rimanere nell’approccio pragmatico utilizzato dalla Corte, sebbene il soggetto accertatore della contravvenzione dovrà comunque presentarsi in udienza a testimoniare sull’accertamento contestuale del delitto, rimarrebbe in ogni caso lo sgravio di lavoro processuale sia per l’inquirente – che sarebbe sollevato dall’onere di provare gli elementi costitutivi delle contravvenzioni (caratterizzati comunque da un certo grado di tecnicismo e di conoscenze scientifiche, che potrebbero ad esempio rendere necessario l’intervento di un consulente tecnico per valutare lo stato di alterazione dell’alimento, o per dimostrare la privazione di elementi nutritivi propri dello stesso) – sia per il giudice, il quale dovrà decidere e motivare un dispositivo in meno. Se, dunque, per gli organi accertatori potrebbe non esservi risparmio di tempo e risorse grazie all’estinzione della contravvenzione concorrente con delitto, altrettanto non può dirsi per l’economia processuale nel suo complesso.

di prescrizioni: la coerenza dimostrata dall'ordinamento nel prevedere un medesimo istituto in diversi ambiti non può venire azzerata mediante interpretazioni sempre diverse; ecco perché vige il "principio" della circolazione delle soluzioni ermeneutiche. Tuttavia, non sembra venire valorizzato dalla Corte il fatto che ogni ambito del diritto penale abbia le proprie caratteristiche fattispecie di reato, con proprie peculiarità, le quali rischiano di venire ignorate da un tale approccio unitario. Si è già detto, per esempio, della difficoltà nell'applicare in materia alimentare il ragionamento sulle condotte esaurite, operato nel settore antinfortunistico e ambientale.

La pronuncia, poi, va ad infoltire il numero delle sentenze di legittimità che si pronunciano sulla qualifica della procedura estintiva nel senso di escluderla dal novero delle condizioni di procedibilità, portandola in modo deciso verso la discrezionalità dell'organo accentratore; la discutibilità di tale orientamento appare, però, ancora più evidente se applicato alla disciplina del meccanismo estintivo in materia alimentare, dove il legislatore – novando rispetto agli altri rami dell'ordinamento in cui è previsto lo stesso meccanismo – ha previsto (art. 12-ter, comma 6) un potere di modifica della prescrizione, da parte del PM. La previsione di un controllo da parte della magistratura inquirente avrebbe infatti potuto portare a prediligere un orientamento più rigoroso nei confronti dell'obbligatorietà della procedura. È anche vero, d'altra parte, che proprio il fatto che il legislatore abbia espressamente previsto un potere di modifica, e non un potere di avvio coattivo della procedura, imposto all'organo dal PM, potrebbe giustificare l'interpretazione data dalla Corte.

Risulta quindi evidente, dalla trattazione fin qui svolta, che restano ancora aperti molti temi, che sono stati e sono tutt'oggi oggetto di un dibattito in cui la sentenza commentata si è inserita, senza mettere alcun punto, ma dando spunti di riflessione e vigore alla successiva discussione.