

Cristiano Cupelli

**LA RIFORMA DEI REATI IN
MATERIA AGROALIMENTARE: LA
RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI E I
NUOVI MECCANISMI ESTINTIVI**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi

Nei lavori della Commissione per la riforma dei reati in materia agroalimentare, che si sono appena conclusi e tradotti in uno Schema di disegno di legge, un ruolo cruciale ha rivestito l'esigenza di ammodernamento dell'intervento penale nella materia agroalimentare, la cui realizzazione è stata perseguita, fra l'altro, attraverso l'estensione della responsabilità amministrativa degli enti, la creazione di un'apposita tipologia di delega di funzioni e la previsione di peculiari ipotesi di non punibilità sopravvenuta, incentrate su condotte *post-fatto* a contenuto riparatorio. Da una prima analisi, l'articolato sembra delineare un sistema rispettoso delle garanzie, moderno sul piano delle scelte di politica criminale e rispetto a talune soluzioni di tecnica legislativa.

In the works of the Commission for the reform of the offenses in agribusiness matters, which have just been completed and resulted into a bill, a crucial role was played by the need to modernize criminal action in agri-food matters, whose implementation has been pursued, among other things, through the extension of the administrative liability, the creation of a special delegation of tasks and the provision of specific cases of privilege focused on post-remedial conducts. The articles seem to outline a system respecting the guarantees, which appear to be modern in terms of criminal policy choices and compliance with certain technical legislative solutions.

1. Gli obiettivi di fondo e le direttrici politico-criminali della Commissione per la riforma dei reati in materia agroalimentare: l'esigenza di ammodernamento. - 2. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. I reati presupposto e un modello *ad hoc*. - 3. Il senso e l'impatto della scelta. Costi e benefici di un *investimento* in termini di garanzia. - 4. La delega di funzioni. - 5. Il nuovo art. 5 della legge n. 283 del 1962 e la causa di non punibilità per le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare. Scalarità dell'offesa e meccanismo estintivo come antidoti alla panpenalizzazione.

1. - Gli obiettivi di fondo e le direttrici politico-criminali della Commissione per la riforma dei reati in materia agroalimentare: l'esigenza di ammodernamento.

Può dirsi ormai ampiamente condivisa l'esigenza di un intervento di riforma dello statuto penale del settore agroalimentare, non solo al fine di realizzare l'invocata opera di semplificazione e razionalizzazione normativa e di armonizzare la risposta sanzionatoria agli *input* sovranazionali, ma anche – e soprattutto – per adeguare gli strumenti di tutela al mutato quadro imprenditoriale di riferimento e all'inarrestabile globalizzazione del mercato¹.

Del tutto coerentemente, tra gli obiettivi di fondo della Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in

¹ Per una panoramica dettagliata ed esaustiva della normativa (nazionale e sovranazionale) vigente, dei relativi limiti e delle prospettive di riforma si rinvia, restando ai contributi più recenti, ai lavori di S. MASINI, *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, Bari, 2015, 11 ss.; M. DONINI, *La riforma dei reati alimentari: dalla precauzione ai disastri. Per una modellistica pentapartita degli illeciti in materia di salute e sicurezza alimentare* (in corso di pubblicazione); ID., *Reati di pericolo e salute pubblica. Gli illeciti di prevenzione alimentare a crocevia della riforma penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2013, 45 ss.; A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica. Tomo II. Reati di comune pericolo mediante frode*, in C.F. GROSSO - T. PADOVANI - A. PAGLIARO (diretto da), *Trattato di diritto penale*, Milano, 2013, 245 ss.; A. BERNARDI, *Il principio di legalità alla prova delle fonti sovranazionali e private: il caso del diritto penale alimentare*, in *Ind. pen.*, 2015, 155 ss.; ID., *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare dopo la riforma del 1999*, *ivi*, 2005, 519 ss.; ID., *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, 67 ss.; S. CORBETTA, *I delitti contro l'incolumità pubblica. Tomo II. I delitti di comune pericolo mediante frode*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, Padova, 2014, 124 ss.; L. TUMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Dir. pen. cont. riv. trim.*, 2013, 4, 272 ss.; V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali e amministrativi*, Padova, 2003, oltre ai volumi collettanei L. FOFFANI - A. DOVAL PAIS - D. CASTRONUOVO (a cura di), *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Milano, 2014 e M. DONINI - D. CASTRONUOVO (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Padova, 2007.

materia agroalimentare, istituita presso il Ministero della giustizia con il d.m. 20 aprile 2015 (integrata con i successivi decreti 30 aprile 2015 e 31 luglio 2015) e presieduta dal Dott. Gian Carlo Caselli, ha rivestito un ruolo preminente l'esigenza di attualizzare l'intervento penale, parametrandolo alla consistenza di beni giuridici nuovi, che richiedono, anche in funzione preventiva, strumenti di tutela diversificati e innovativi, al passo con lo sviluppo delle metodiche e delle tecnologie produttive².

Nel corpo dello Schema di disegno di legge recante «*Nuove norme in materia di reati agroalimentari*» e delle relative Linee guida illustrative, consegnati al Ministro Orlando in data 14 ottobre 2015 – al di là di molti e significativi interventi in chiave delimitativa della categoria dei reati di pericolo contro la salute e di rielaborazione del sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari (con innovazioni sul piano edittale ma soprattutto sulla sfera applicativa) – tale esigenza si è tradotta, in particolare, nell'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai nuovi reati in materia agroalimentare (con una proposta di modifica concernente il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) e nella creazione di un'apposita tipologia di delega di funzioni da parte del titolare di impresa alimentare, inserita nella l. 30 aprile 1962, n. 283 («*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*»); correlato ai propositi di *moderna e garantita funzionalità* sottesi al disegno complessivo di tutela congegnato dalla Commissione è anche il contestuale inserimento, sempre nella legge n. 283 del 1962 e in stretta connessione con la modifica dell'art. 5, di peculiari ipotesi di non punibilità sopravvenuta, incentrate su condotte *post-fatto* del reo a contenuto riparatorio.

Su questi tre punti specifici e peculiari della proposta di riforma occorre dunque focalizzare l'attenzione, provando a enucleare il filo conduttore politico-criminale e a soppesare le immediate ricadute pratiche.

² Un primo commento alle Linee guida elaborate dalla Commissione Caselli, nella versione presentata presso l'Expo di Milano il 27 luglio 2015, in S. CORBETTA, *Brevi note a margine del progetto di riforma dei delitti alimentari contro la salute pubblica*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 1343 ss.; S. MASINI, *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, cit., 55 ss.; C. CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2 novembre 2015.

2. - La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. I reati presupposto e un modello *ad hoc*.

Prendendo le mosse dall'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai reati in materia agroalimentare, va subito chiarito come, nel disegno di responsabilizzazione, si sia sostanzialmente preso atto che, nell'attuale dimensione degli scambi commerciali, la forma societaria rappresenta ormai il principale referente criminologico, tanto da rendere improcrastinabile soddisfare la duplice esigenza, da un lato, di colmare il *vulnus* di tutela dovuto al mancato inserimento delle fattispecie poste a tutela di salute e sicurezza alimentare nel novero dei reati presupposto di cui al d.lgs. n. 231 del 2001, non bastando il ricorso alla (alquanto discutibile) potenzialità espansiva del richiamo agli artt. 416 e 416 *bis* c.p. contenuto all'art. 24 *ter*; dall'altro, di offrire strumenti idonei a una corretta allocazione di compiti e poteri all'interno dell'organizzazione complessa del settore, funzionale a una corretta dislocazione delle relative responsabilità.

In questa prospettiva, la strada intrapresa è stata quella di un duplice intervento nel corpo del d.lgs. n. 231 del 2001; non ci si è limitati – come pure sarebbe stato possibile – ad ampliare, attraverso l'inserimento delle fattispecie in materia agroalimentare connotate da maggiore gravità, il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231 del 2001; si è scelto, invece, con una soluzione tecnicamente innovativa ed essenzialmente garantista (che si inserisce nel solco di quanto già sperimentato in materia di sicurezza sul lavoro con il d.lgs. n. 81 del 2008), di introdurre un *modello-tipo*, potenzialmente idoneo, se adottato, a escludere o attenuare la responsabilità delle imprese alimentari costituite in forma societaria e ad incanalare gli operatori del settore nella direzione di una correttezza gestionale e organizzativa tale da prevenire la commissione dei reati presupposto.

2.1. - Quanto all'ampliamento dei reati presupposto alle nuove ipotesi di frode in commercio di prodotti alimentari (artt. 516, 517, 517 *quater* e 517 *quater.1* c.p.) e ai rinnovati delitti contro la salute pubblica (artt.

439, 439 *bis*, 440, 440 *bis*, 444, 445 *bis* e 452 c.p.), è evidente come il ricomprendere nel novero del *catalogo 231* tanto le fattispecie fraudolente quanto i delitti a discapito della salute e della sicurezza sia espressione delle scelte politico-criminali di fondo della Commissione e della linea *dinamica* perseguita: sicurezza alimentare e lealtà economica, i due cardini *classici* della tutela del settore, non sono (e non possono essere trattati come) beni separati, distinti e distanti, dal momento che finiscono per intersecarsi nell'obiettivo comune – in un caso in primo piano, nell'altro sullo sfondo – di tutelare e garantire il consumatore e dunque il singolo individuo (e cioè ciascuno di noi). Del resto, non è un caso che, seppure nella differente prospettiva «civilisticamente orientata» fra responsabilità del produttore e tutela del consumatore, trovi ampio riscontro la ricostruzione del «danneggiato come consumatore e come persona», riconoscendosi che «il regime dei prodotti agroalimentari non può essere scollegato dal diritto ad una sana alimentazione e che, in ragione del trattamento previsto in sede comunitaria, quest'ultimo si avvicina alla più recente categoria dei c.d. diritti sociali»³.

2.2. - Ciò premesso, occorre soffermarsi sull'opportunità di contemplare un apposito modello organizzativo per il settore agroalimentare, per giunta collocato, con scelta toponomastica *forte*, all'interno del d.lgs. n. 231 del 2001, con un autonomo art. 6 *bis*, anziché nella normazione speciale di riferimento.

Sul piano operativo, ai fini del riconoscimento di una capacità esimente (o comunque attenuante), sono state individuate – percorrendo la strada già intrapresa in materia di sicurezza sul lavoro dall'art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2008 – talune caratteristiche ben precise del modello, sostanzialmente riconducibili:

a) all'adempimento di obblighi giuridici, sanciti sia a livello nazionale che sovranazionale, relativi: i) al rispetto degli *standard* di fornitura di informazioni sugli alimenti; ii) alle attività di verifica sui contenuti delle

³ Così, autorevolmente, M. FRANZONI, *Responsabilità civile e tutela del consumatore nel settore agro-alimentare*, in *Danno e responsabilità*, 2015, 563 ss.

comunicazioni pubblicitarie, di vigilanza e di controllo sui prodotti alimentari; *iii*) alle procedure di ritiro o di richiamo dei prodotti alimentari importati, trasformati, lavorati o distribuiti non conformi ai requisiti di sicurezza degli alimenti; *iv*) alle attività di valutazione e di gestione del rischio; *v*) alle periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello stesso;

b) alla presenza, all'interno del modello: *i*) di idonei sistemi di registrazione delle attività prescritte; *ii*) di un'articolazione di funzioni tale da garantire adeguate competenze tecniche e necessari poteri per le attività di verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio; *iii*) di un adeguato sistema disciplinare; *iv*) di un idoneo sistema di vigilanza e controllo sull'attuazione del modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate.

A beneficio di piccole e medie imprese, è stata poi riconosciuta, in chiave di estrema semplificazione, la possibilità di assegnare il compito di vigilanza a un solo soggetto (da individuarsi nell'ambito di un elenco nazionale appositamente istituito), dotato, oltre che di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, di adeguata professionalità e specifica competenza *anche* (ma non solo) nel settore alimentare. Sempre in chiave semplificatoria, va segnalato come al titolare di imprese alimentari aventi meno di dieci dipendenti e un volume d'affari annuo inferiore a 2 milioni di euro sia consentito svolgere *direttamente* i compiti di prevenzione e tutela della sicurezza degli alimenti o mangimi e della lealtà commerciale (sempre che abbia frequentato corsi di formazione adeguati alla natura dei rischi correlati alla propria attività produttiva), venendo così meno l'obbligo di designare l'operatore del settore degli alimenti o dei mangimi, il responsabile della produzione e il responsabile della qualità.

3. - Il senso e l'impatto della scelta. Costi e benefici di un investimento in termini di garanzia.

La soluzione di una disciplina *ad hoc* dei modelli di organizzazione e gestione in materia agroalimentare si espone a possibili obiezioni. Le

più immediate concernono i dettagliati e stringenti oneri contenutistici imposti alle imprese, calibrati su prescrizioni sancite a livello normativo nazionale e internazionale, su un'analitica articolazione di compiti e funzioni e sul rafforzamento degli obblighi di vigilanza e controllo, sia interno che esterno; tutto ciò potrebbe determinare un sensibile aumento dei costi gestionali e degli oneri burocratici gravanti sulle imprese e la difficile attuabilità di questa tipologia di modello.

3.1. - Ebbene, e da subito, non può non mettersi in luce come tale aggravio, se davvero riscontrabile, sia tuttavia accompagnato, a mo' di «contraltare», da rilevanti benefici in termini di esclusione o attenuazione della responsabilità.

Per giunta, l'adozione del modello, a ben vedere, finisce ancora per assumere i connotati di un obbligo, per così dire, solo *indiretto*, conservando il rassicurante schermo di una formale facoltatività. Infatti, l'adozione diviene in qualche modo *necessitata*, solo e proprio nella prospettiva dei cospicui effetti benefici ricavabili da parte delle società alimentari, messe nelle condizioni di *non potervi rinunciare* solo in una prospettiva *utilitaristica*.

L'obiettivo – neanche troppo celato – della novità è quello di stravolgere la consolidata logica per cui la violazione delle norme e la semplificazione al ribasso delle garanzie interne di legalità paiano alle imprese particolarmente allettanti, se non addirittura indispensabili per *restare sul mercato*; e il viatico per conseguire un siffatto obiettivo consiste nel rendere i comportamenti virtuosi prima di tutto «convenienti».

Questo mutamento di paradigma si concretizza dunque nel riconoscimento di una *presunzione (non assoluta) di idoneità del modello organizzativo*, che riduce il margine di discrezionalità che accompagna, da sempre, l'applicazione della normativa.

Il pregio è duplice. Da un lato, circoscrive la discrezionalità del *giudice*, tanto nella valutazione dell'idoneità del modello (*presunta*; il che impone un più stringente onore motivazionale nel caso di ritenuta inidoneità), quanto nella prognosi sull'efficace adozione, semplificandogli, almeno parzialmente, il compito, dal momento che, a monte, anche l'efficace

adozione sarà in qualche modo «guidata» legislativamente (dalla maggiore prescrittività imposta agli enti); detto altrimenti, se saranno rispettate «alla lettera» le prescrizioni normativamente sancite, il modello non potrà che essere «incanalato» verso un giudizio di adeguata ed efficace adozione.

Dall'altro lato, finisce per scemare di molto il margine discrezionale devoluto alle stesse *imprese*, le quali potranno finalmente beneficiare di un referente contenutistico credibile per l'elaborazione del modello, «certificato» addirittura a livello normativo.

Senza trascurare come una scelta del genere – aprendo le porte al passaggio verso un prototipo di vera e propria eteronormazione – potrà nondimeno contribuire a vincere il limite ontologico che i modelli organizzativi continuano a scontare in sede processuale, vale a dire il pregiudizio che i giudici nutrono verso il modello di c.d. autonormazione; si tratta di quello stesso pregiudizio che, esemplificando, porta i giudici a diffidare, nel diverso ma non così lontano campo della responsabilità penale del medico, di linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica e che, nel processo di accertamento della c.d. colpa di organizzazione, porta a svilire la caratura esimente dei modelli organizzativi.

3.2. - Ancora, il rilievo critico di cui s'è detto non coglie nel segno perché, seppure i costi fossero davvero destinati a subire il temuto incremento, quest'ultimo ben potrebbe essere inquadrato quale *investimento*, ammortizzato dai non lievi ritorni in termini di immagine e di miglioramento del sistema interno di *compliance*; e soprattutto sarebbe bilanciato da un *incremento di garanzia* rispetto ai rischi penali collegati alla fluida applicazione del d.lgs. n. 231 del 2001 (e delle relative sanzioni, anche in fase cautelare), cui andrebbero sommati gli evidenti impulsi positivi sul piano della continuità della gestione e del regolare svolgimento del ciclo produttivo.

Anche la paventata impossibilità di concreta ed effettiva attuazione delle previsioni di cui all'art. 6 *bis*, per via dei «draconiani» obblighi giuridici imposti a tutti i livelli della catena agroalimentare, può

essere agevolmente superata, ricordando come ogni impresa – e dunque anche quella alimentare – sia tenuta a rispettare gli obblighi *specifici* corrispondenti all'attività *concretamente svolta*; ed è su tali *specifici obblighi* che andrà ritagliato il modello di organizzazione e gestione. Non si è molto lontani, in fondo, da quanto già avviene nel settore della sicurezza sul lavoro e dai relativi requisiti per l'efficacia esimente del modello contenuti all'art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2008, ove sono elencati *tutti gli obblighi di sicurezza*, con sottinteso il principio per cui ciascuna impresa sarà chiamata ad impostare il proprio modello esclusivamente su quegli obblighi che attengono alla *specifica attività svolta* e ai rischi reati ad essa connessi.

Un impianto siffatto, una volta testato nel delicato ambito agroalimentare, se riconosciuto valido (sposando, quindi, l'impostazione della Commissione sul punto), potrà essere generalizzato ed esteso ad altri altrettanto rilevanti campi dell'attività economica, così superando *per espansione e in bonam partem* ulteriori supposti tratti di irragionevolezza, connessi alla potenziale applicazione alle sole imprese operanti nel campo agroalimentare della disciplina più favorevole⁴.

4. - La delega di funzioni.

Tornando al piano della responsabilità individuale, l'idea di declinare una specifica disciplina della delega di funzioni, inserita come art. 1 *bis* nel corpo della l. 30 aprile 1962, n. 283 al fine di ovviare alle frequenti difficoltà di corretta e uniforme allocazione di compiti e funzioni e di coerente e *personale* attribuzione delle conseguenti responsabilità penali, va rapportata sempre all'esigenza, avvertita come stringente, di rafforzare il peso e il ruolo dei controlli, interni ed esterni, all'attività dell'impresa.

⁴ Un ulteriore sviluppo - cui in questa sede può solo farsi cenno - potrebbe condurre ad implementare il c.d. *rating di legalità*, con gli annessi benefici, anche al settore delle imprese agricole, vincendo, con una modifica apposta del regolamento attuativo, gli attuali ostacoli che riguardano soprattutto l'entità del fatturato (vengono infatti ad essere tagliate fuori le piccole imprese agricole); sul punto, si rinvia a S. GIACCHETTI, *Rating di legalità e imprese agricole*, in www.osservatorioagromafie.it, 2015, 3 ss.

La disciplina predisposta ricalca, nelle grandi linee, quella dapprima consolidatasi nella giurisprudenza e successivamente recepita a livello normativo (artt. 16 ss., d.lgs. n. 81 del 2008) in materia di sicurezza sul lavoro⁵; e ciò, sia per quanto riguarda i requisiti di ammissibilità della delega (atto scritto recante data certa e accettato sempre per iscritto; possesso in capo al delegato dei requisiti di professionalità ed esperienza; attribuzione a costui dei necessari poteri di organizzazione, gestione e controllo e soprattutto dell'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; adeguata e tempestiva pubblicità della delega), sia per ciò che concerne le relative conseguenze (residui obblighi di vigilanza e presunzione di un loro assolvimento in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di cui all'art. 6 *bis* del d.lgs. n. 231 del 2001), compresa la possibilità di subdelega (e i relativi limiti). Anche qui è facile immaginare un'obiezione, incentrata stavolta sulla teorica sufficienza dei manuali HACCP già impiegati dalle imprese del settore agroalimentare ad individuare gli eventuali responsabili di un reato; con l'aggiunta che, qualora essi non fossero idonei, a rispondere potrà essere chiamato colui che, all'interno dell'impresa, sulla base dei manuali, abbia l'obbligo di individuare i rischi, stabilire le azioni correttive e individuare il soggetto preposto a svolgere tale azione correttiva. In altri termini, la delega di funzioni si risolverebbe in un ulteriore (e sostanzialmente ultroneo) adempimento formale, sovrapponibile alle indicazioni già contenute nel manuale di autocontrollo.

Un approccio di questo tipo, tuttavia, tradisce una patente confusione di piani, oltre che l'assoluto svilimento delle finalità e della portata della delega di funzioni. È sufficiente in questa sede limitarsi a ricordare che, lungi dall'essere un adempimento meramente burocratico, la delega (se rettamente intesa e dunque conforme ai requisiti enucleati in sede giurisprudenziale e normativa) è finalizzata a palesare e formalizzare una nitida distribuzione dei poteri e dei doveri all'interno dell'industria alimentare, collocandosi su un piano ontologicamente distinto rispetto a quello – sperimentato con scarso successo – dei manuali di autocontrollo.

⁵ Da ultimo, per un'applicazione nel settore alimentare, cfr. Cass. pen., sez. III, sent. 3 novembre 2015, n. 44335, in *Dir. pen. e proc.*, 2016, p. 220 ss., con nota di I. MARCHI, *Deleghe di funzione, autonomia privata e responsabilità penale nelle strutture aziendali complesse del settore alimentare*.

Esemplificativamente: delegare una determinata funzione a un soggetto *selezionato e titolato* vuole dire individuare (*id est*: costringere i vertici aziendali a individuare) tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate, nonché l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate. Come già accade con riferimento alla materia della sicurezza sul lavoro, all'interno delle imprese alimentari ad essere delegati saranno dunque i poteri – e non solo le responsabilità – che rientrano nelle competenze dei soggetti delegati e nell'ambito dei compiti specificamente assegnati.

5. - Il nuovo art. 5 della legge n. 283 del 1962 e la causa di non punibilità per le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare. Scalarità dell'offesa e meccanismo estintivo come antidoti alla panpenalizzazione.

Per coerenza argomentativa, tra le molte novità contenute nel Progetto, un cenno finale va fatto da ultimo all'introduzione di un'ipotesi di speciale causa di non punibilità per le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare, ideata – sulla falsariga di quanto previsto e positivamente sperimentato nel Capo II del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 (e di recente valorizzato anche nella l. 22 maggio 2015, n. 68, recante «*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*») – in una prospettiva diretta a valorizzare una politica criminale di tipo reintegrativo⁶.

5.1. - La previsione di un meccanismo siffatto, come si è accennato, appare intimamente connessa al *restyling* cui – nel regolamentare i rapporti tra le ipotesi delittuose contemplate nel codice e quelle collocate al di fuori – è stato sottoposto l'art. 5 della legge n. 283 del 1962 e all'opzione di scalarità dell'offesa (e della tutela) perseguita con tale modifica, fondata su un livello ascendente di offensività, nella quale le

⁶ Per un inquadramento della tematica relativa alla non punibilità sopravvenuta, con particolare attenzione ai meccanismi estintivi in materia di sicurezza sul lavoro, v. G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, Napoli, 2008.

condotte *al dettaglio*, se colpose sono previste come illeciti amministrativi e se dolose come contravvenzioni mentre le condotte *all'ingrosso*, a loro volta, se colpose configurano ipotesi contravvenzionali e se dolose assurgono al rango delittuoso⁷.

Coerentemente, per le ipotesi contravvenzionali in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità e igiene alimentare che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alla salute pubblica e alla sicurezza alimentare e la cui realizzazione dipenda da rischi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro, che possono essere neutralizzati o rimossi, è stato congegnato un peculiare meccanismo estintivo (il cui ambito applicativo non è escluso che in sede parlamentare possa ulteriormente ampliarsi).

Quanto al funzionamento, si delinea un procedimento a struttura complessa, in cui l'estinzione del reato risulta subordinata all'adempimento da parte del reo di due condizioni: *a*) il rispetto puntuale delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza (nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 c.p.p.) o dalla polizia giudiziaria, al fine di consentirgli di eliminare la contravvenzione accertata e di ripristinare una situazione in tutto e per tutto conforme alle pretese normative; *b*) il pagamento in via amministrativa di una somma da definire (pari a un terzo dell'ammenda prevista per l'infrazione contestata).

Nel caso in cui il contravventore non assolva in modo soddisfacente e tempestivo anche solo uno di tali obblighi il processo penale farà

⁷ Peraltro, la distinzione tra commercio al dettaglio e commercio all'ingrosso recepisce quanto previsto dall'art. 4, lett. *a*) del d.lgs. n. 114 del 1998 e la scelta, complessivamente, corrisponde all'esigenza politico-criminale di fronteggiare situazioni oggi prive di adeguato controllo penale e di regola soggette a pesanti influenze di gruppi organizzati operanti in contesti *ab origine* illeciti. Va sottolineato che l'estensione della punibilità ad alimenti *comunque pregiudizievoli per la salute*, pur quando la loro nocività non emerga dalla normativa vigente (così come definiti al comma 2 dell'art. 5 *bis*), è ovviamente limitata alle ipotesi dolose, in quanto nella stessa definizione si richiede che questa sia «accertata e conosciuta» dal produttore o dall'operatore alimentare. Correlata - e di particolare interesse - è anche la previsione, all'art. 5 *ter*, di due nuovi illeciti amministrativi («*Violazioni in materia di utilizzo alimentare di alimenti che risultano in contrasto col principio di precauzione*»), integrati allorché i fatti descritti all'art. 5 concernano previsioni legislative o regolamentari in materia di sicurezza alimentare attuative del principio di precauzione, con l'opportuna specificazione che «per violazioni che contrastano col principio di precauzione si intendono quelle rispetto alle quali la nocività per la salute degli alimenti dipende da valutazioni normative che non presentano certezza cognitiva sulle leggi scientifiche relative alla sussistenza del pericolo per la salute, e risultano da previsioni normative europee o nazionali in materia che si richiamano al predetto principio».

regolarmente il suo corso, salvo che non ricorra un'ipotesi particolare di adempimento tardivo ma congruo, nel qual caso il contravventore potrà chiedere di essere ammesso all'oblazione discrezionale di cui all'art. 162 *bis* c.p., beneficiando della riduzione dell'importo da pagare. In concreto, il meccanismo in questione – richiamando ancora il novero delle menzionate ipotesi di cui all'art. 5 – sarà sicuramente applicabile ai fatti commessi dal commerciante al dettaglio, puniti con l'arresto o l'ammenda. Ciò non di meno, si è precisato nelle linee guida, la previsione della sola pena dell'arresto per il caso di importazione, esportazione, preparazione, produzione, distribuzione o vendita di sostanze alimentari nocive o inadatte al consumo umano realizzate colposamente dal commerciante all'ingrosso non rappresenta, secondo gli intendimenti della Commissione, una scelta di campo diretta a escluderne l'applicabilità; anzi, è ammessa la sostituzione della pena dell'arresto con quella dell'ammenda – sulla falsariga di quanto previsto all'art. 302 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 – proprio al fine di rendere praticabile l'operatività del meccanismo estintivo.

5.2. - Se, come si è detto, da un punto di vista generale la proposta di revisione delle fattispecie in materia di sicurezza alimentare è stata modulata attraverso previsioni ben attente a scandire, differenziandoli nel trattamento sanzionatorio, i vari livelli di offensività – e l'innovativa scalarità di tutela che fonda la ridefinizione dei confini tra ipotesi delittuose, contravvenzionali e amministrative tra codice penale e legislazione speciale ne è testimonianza evidente⁸ – del tutto coerente può ritenersi allora l'opportunità, solo per le ipotesi considerate meno offensive, del segnalato meccanismo estintivo.

La precisazione, forse scontata, appare tuttavia utile di fronte al rischio che il disegno complessivo della riforma dei reati in materia agroalimentare possa essere frettolosamente percepito in termini di «panpenalizzazione»: che la normativa appaia cioè eccessivamente sbilanciata sul fronte penalistico della tutela del settore.

⁸ Come si coglie leggendo in sequenza i novellati artt. 5 ss. della legge 283 del 1962 e gli artt. 439 ss. del codice penale (con eventi tutti di pericolo concreto espresso) e la chiara selezione in termini di colpevolezza e di offensività che da tale lettura traspare.

Invero, l'obiezione perde di significatività, già sul piano metodologico, solo ricordando come il mandato ricevuto dalla Commissione sia stato, a differenza del passato⁹, espressamente diretto a rafforzare il versante penalistico di tutela e non già a depotenziarlo o a indirizzarlo su binari alternativi, siano essi civilistici o amministrativi (senza tralasciare che si sono comunque progettate talune depenalizzazioni nel quadro della riscrittura dell'art. 5 della legge n. 283 del 1962).

In ogni caso, poi, nel merito, va sottolineata la peculiare ottica, al contempo riparativa e deflattiva, che accompagna i meccanismi premiali: sia quello che porta ad estinguere le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare, sia quello che estende la non applicabilità delle sanzioni interdittive di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 in caso di riparazione delle conseguenze del reato e di accettazione delle prescrizioni impartite dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 85 c.p.p.

Abbozzando, a questo punto, una conclusione, necessariamente provvisoria, le scelte compiute sui punti sin qui analizzati nello Schema di riforma lasciano trasparire, oltre al notevole impegno che ha accompagnato i lavori nello sforzo di coniugare le (talora inevitabili) esigenze di anticipazione della soglia di tutela con le (altrettanto insopprimibili) istanze di salvaguardia dei diritti e delle garanzie tanto degli individui quanto delle imprese (principali destinatari dei precetti), il favore per un modello normativo di forte contrasto a quelle (*e solo a quelle*) imprese che, non rispettando regole e principi di corretta gestione e sicurezza, si collocano volontariamente fuori dal *mercato legale*, in smaccata antitesi col propugnato modello di competizione virtuosa cui il nostro Paese nel settore agroalimentare può e deve, storicamente e giuridicamente, aspirare.

⁹ Significativo intervento in chiave di depenalizzazione è stato quello attuato con l'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, in conformità della direttiva di cui all'art. 3 della legge delega 25 giugno 1999, n. 205.