

IL CAMMINO VERSO LA RIFORMA DEI REATI IN MATERIA AGROALIMENTARE

di Cristiano Cupelli

***Abstract.** La Commissione per la riforma dei reati in materia agroalimentare, istituita con il D.M. 20.4.2015, ha appena concluso i lavori, presentando al Ministro della Giustizia uno Schema di disegno di legge e le relative Linee guida illustrative. Gli obiettivi di fondo sono stati la razionalizzazione del sistema normativo e l'ammodernamento dell'intervento penale nella materia agroalimentare, perseguiti sviluppando direttrici politico-criminali distinte ma complementari, quali la delimitazione della categoria dei reati di pericolo contro la salute, la rielaborazione del sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari, l'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai reati in materia agroalimentare e la creazione di nuove ipotesi di non punibilità sopravvenuta, incentrate su condotte post-fatto del reo a contenuto riparatorio. Le proposte di modifica riguardano il codice penale, tanto sul versante della tutela della salute pubblica (Titolo VI del Libro II), quanto su quello dell'economia pubblica (Titolo VIII del Libro II), la legge n. 283 del 1962, il d. lgs. n. 231 del 2001 e taluni istituti del codice di procedura penale, di portata più generale ma particolarmente avvertiti nei procedimenti relativi a reati alimentari. Da una prima analisi, l'articolato sembra delineare un sistema rispettoso delle garanzie, moderno sul piano delle scelte di politica criminale e innovativo rispetto a talune soluzioni di tecnica legislativa.*

SOMMARIO: 1. La Commissione. – 2. Gli obiettivi di fondo e le direttrici politico-criminali. – 3. La tutela della salute pubblica e della sicurezza degli alimenti. Le fattispecie codicistiche. – 4. (Segue): il nuovo art. 5 della legge n. 283 del 1961. – 5. (Segue): la causa di non punibilità per le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare. – 6. Le frodi in commercio di prodotti alimentari. – 7. (Segue): l'agropirateria. – 8. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. – 9. La delega di funzioni. – 10. Il principio di specialità. – 11. Considerazioni conclusive.

1. La Commissione.

Si sono conclusi lo scorso 14 ottobre, con la consegna nelle mani del Ministro Andrea Orlando di uno [Schema di disegno di legge](#) recante “*Nuove norme in materia di reati agroalimentare*” e delle relative [Linee guida illustrative](#), i lavori della **Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare**, istituita presso il Ministero della Giustizia con il D.M. 20.4.2015 (integrata con i successivi decreti 30.4.2015 e 31.7.2015) e presieduta dal Dott. Gian Carlo Caselli, con la vicepresidenza del Prof. Stefano Masini.

I lavori sono stati ripartiti in **cinque Sottocommissioni** (ampiamente rappresentative non solo del mondo accademico, giudiziario e forense ma anche di quello ministeriale, dei corpi di polizia e di esponenti di categorie interessate), rispettivamente coordinate dal Prof. Alberto Gargani (*Delitti, contravvenzioni, offese di particolare tenuità*), dal Prof. Massimo Donini (*Reati in materia di sicurezza alimentare*), dal Dott. Raffaele Guariniello (*Reati in materia di illeciti economici in danno dei consumatori*), dal Dott. Pierluigi Di Stefano (*Tutela del made in Italy*) e dal Dott. Vincenzo Pacileo (*Determinazione edittale delle sanzioni*).

2. Gli obiettivi di fondo e le direttrici politico-criminali.

Premettendo il necessario rinvio, per ovviare a talune inevitabili semplificazioni del presente contributo, alle più distese argomentazioni sviluppate nelle Linee guida, va detto subito che la Commissione ha ricevuto un **mandato ben preciso**, che tiene conto dei noti e molteplici profili problematici del settore¹ e di **due obiettivi di fondo**: da un lato, quello di procedere a una **razionalizzazione del complesso sistema normativo nella materia agroalimentare**, attraverso una ricognizione delle fonti esistenti, una loro semplificazione e un adeguato coordinamento con le fonti extrapenali di riferimento (soprattutto di matrice sovranazionale); dall'altro, quello di realizzare un **ammodernamento e un adeguamento dell'intervento penale**, rapportato alla consistenza di beni giuridici nuovi, che richiedono, anche in funzione preventiva, strumenti di tutela diversificati e innovativi.

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 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 *Trattato di diritto penale*, diretto da C.F. Grosso – T. Padovani – A. Pagliaro, Milano, 2013, p. 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, p. 155 ss.; ID., *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare dopo la riforma del 1999*, in *Ind. pen.*, 2005, p. 519 ss.; ID., *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, p. 67 ss.; S. CORBETTA, *I delitti contro l'incolumità pubblica. Tomo II. I delitti di comune pericolo mediante frode*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da G. Marinucci e E. Dolcini, Padova, 2014, p. 124 ss.; L. TUMINELLO, [Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 4/2013, p. 272 ss.; V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali e amministrativi*, Padova, 2003, oltre ai volumi collettanei *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, a cura di L. Foffani – A. Doval Pais – D. Castronuovo, Milano, 2014 e *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, a cura di M. Donini – D. Castronuovo, Padova, 2007.

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, *Considerazioni a caldo a margine della riforma dei delitti contro la salute pubblica*, Relazione svolta all'incontro di studi "I reati in materia agroalimentare: prospettive di riforma", tenutosi presso l'Università Statale di Milano il 25 settembre 2015.

Ora, il perseguimento di tali obiettivi si è sviluppato lungo **direttrici politico-criminali** distinte ma complementari:

i) la **delimitazione della categoria dei reati di pericolo contro la salute**, anticipando, ove necessario, l'incriminazione già alla soglia del rischio e prendendo in considerazione il peso del principio di precauzione e le potenzialità offensive di condotte pericolose per la salute anche nel medio e lungo termine;

ii) la **rielaborazione del sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari**, intervenendo sia sulla sfera applicativa – al fine di ricomprendere anche attività illecite che, ad oggi, o non risultano punibili o lo sono grazie a (non sempre pacifiche) interpretazioni estensive operate dalla giurisprudenza (si pensi al tentativo punibile dei reati di cui agli artt. 515 e 516 c.p.) – sia sul piano edittale;

iii) l'**estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai reati in materia agroalimentare**, in considerazione di come, nell'attuale dimensione degli scambi commerciali, la forma societaria rappresenti ormai il principale referente criminologico e che dunque appaia improcrastinabile 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;

iv) la creazione di **nuove ipotesi di non punibilità sopravvenuta**, incentrate su condotte post-fatto del reo a contenuto riparatorio.

In coerenza con le direttive ricevute, e nel rispetto dei limiti del mandato, lo Schema predisposto dalla Commissione ha dunque operato su **diversi fronti**, strutturandosi in **proposte di modifica** concernenti: *i)* il **codice penale**, tanto sul versante della tutela della salute pubblica (Titolo VI del Libro II), quanto su quello dell'economia pubblica (Titolo VIII del Libro II); *ii)* taluni istituti del **codice di procedura penale**, di portata più generale ma particolarmente avvertiti nei procedimenti relativi a reati alimentari; *iii)* il **d. lgs. n. 231 del 2001**; *iv)* la **legge n. 283 del 1962** ("*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*").

3. La tutela della salute pubblica e della sicurezza degli alimenti. Le fattispecie codicistiche.

Procedendo con ordine, con riferimento alla **tutela della salute pubblica**, lo Schema, oltre naturalmente a soddisfare l'esigenza di adeguamento al modello di tutela europeo², mira a risolvere talune delle **più significative criticità** sinora emerse nella prassi³: dall'irrilevanza penale di tutti quei fatti di produzione e commercializzazione di alimenti che, tenuto conto della dimensione organizzata e all'ingrosso dell'attività illecita, non sono capaci di produrre un pericolo immediato e

² Una recente ricostruzione evolutiva dei percorsi del diritto europeo in materia alimentare in A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 250 ss.

³ Un utile compendio nell'aggiornata raccolta curata da R. GUARINIELLO, *Codice della sicurezza degli alimenti*, Milano, 2015.

imminente, manifestando piuttosto la propria pericolosità nel medio e lungo periodo ed in via del tutto eventuale, alla carenza di una fattispecie di omesso ritiro di alimenti concretamente pericolosi, sino all'applicazione eccessivamente arretrata – e dunque allargata – delle fattispecie di cui agli artt. 440, 442 e 444 c.p. (che porta la prassi ad accontentarsi del pericolo per poche persone in luogo di un effettivo pericolo incombente su una collettività indeterminata) e all'assenza di un delitto contro la salute pubblica consistente in un vero e proprio 'disastro sanitario', che costringe oggi la giurisprudenza a fare ricorso a strumenti indeterminati e superati quali l'art. 434 c.p. nella parte relativa al disastro innominato.

In un'ottica di necessario coordinamento con la normativa extrapenale di riferimento, si è intervenuti **tanto sul codice penale quanto sulla legge n. 283 del 1962** (vera e propria legge complementare di carattere 'generale')⁴, incidendo in particolare sui delitti contro la salute pubblica (artt. 439 ss. c.p.), sui delitti anticipati di rischio (art. 5, co. 1 e 2) e sulle contravvenzioni (art. 5, co. 3-4) di cui alla legge 283.

Con riferimento al **versante codicistico**, tra le più significative novità, che in parte riprendono e sviluppano le proposte già avanzate dalla Commissione Donini del 2009⁵ – si segnalano:

a) la previsione, all'interno del Titolo VI, di un **nuovo, apposito Capo II** ("*Delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza degli alimenti e dei medicinali*");

b) la **revisione del delitto di avvelenamento di acque o alimenti** (art. 439) e l'**introduzione** di una complementare ipotesi di **contaminazione o corruzione di acque o alimenti** (art. 439 bis);

c) la **riscrittura delle ipotesi di cui agli artt. 440, 442 e 444 c.p.**; in particolare, come rinnovati, l'art. **440 c.p.**, raggruppando e sostituendo i vigenti artt. 440, 442 e 444 c.p., sanziona la produzione, l'importazione, l'esportazione, il commercio, il trasporto, la vendita o la distribuzione di alimenti pericolosi o contraffatti; l'**art. 442 c.p.**, punendo l'**omesso ritiro di alimenti pericolosi**, delinea una fattispecie omissiva (necessariamente dolosa), derivante dalla violazione di un obbligo ascrivibile agli stessi soggetti attivi dell'art. 440 (produttori, distributori o venditori) e realizzabile anche prima o a prescindere dall'ipotesi di produzione, distribuzione o vendita di cui all'art. 440 ed anche in forma colposa; l'**art. 444**, anche in conformità al Regolamento (CE) n. 178 del 2002, punisce la **diffusione di informazioni commerciali ingannevoli** che risulti pregiudizievole per la sicurezza della consumazione dell'alimento con pericolo per la salute di più persone;

d) l'inserimento di un'ipotesi di **disastro sanitario (art. 445 bis)**, **aggravata e autonoma rispetto ai singoli "mini-disastri" che la precedono**, congegnata al precipuo scopo di rafforzare la tutela in chiave anticipatoria rispetto alle non

⁴ I rapporti tra codice penale e legge n. 283/1962 sono accuratamente indagati, fra gli altri, da A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit. 280 ss. e 445 ss.

⁵ La Commissione di studio, nominata il 27 maggio 2009 presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e composta dai Proff. Alessandro Bernardi, Massimo Donini, Bartolomeo Romano e dall'Avv. Malvestio e coordinata per conto del Ministero dal Dr. Sergio De Felice, ha approvato in data 13 ottobre 2009 un articolato e una relazione di accompagnamento, pubblicati in *Cass. pen.*, 2010, p. 4457 ss.

infrequenti ipotesi di difficile dimostrazione della causalità individuale dei singoli eventi (valorizzando, a tal fine, anche la c.d. prova epidemiologica): si pensi al caso di tumori o patologie verificatesi a distanza di anni e decenni per effetto delle sostanze proibite assunte. La fattispecie configura un *delitto doloso di base aggravato colposamente dall'evento* e si realizza allorché dai fatti di cui agli articoli 439 *bis*, 440, 441, 442, 443, 444 e 445 c.p. (oltre a quelli riconducibili ai commi 1 e 2 del nuovo art. 5 della legge n. 283 del 1962) siano derivate per colpa la lesione grave o la morte di tre o più persone e il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi ai danni di altre persone. Con la precisazione che nel disastro sanitario le tre lesioni gravi o le tre morti non sono ricomprese, dal punto di vista sanzionatorio, nella cornice edittale, ma fungono da segnali o spie del livello di offensività del fatto (*indici di qualificazione della natura disastrosa*): in tale sede possono essere imputati sulla base di nessi epidemiologici; se considerati nell'ambito dei reati contro la persona, tali eventi dovranno invece essere imputati sulla base dei più garantistici parametri causali (statuto della causalità, secondo il metodo della sentenza Franzese)⁶.

e) la **revisione dell'art. 452 c.p. (Delitti colposi contro la salute pubblica)**, in cui, con l'obiettivo di correggere talune gravi sperequazioni sanzionatorie che scaturiscono dall'attuale formulazione della norma, si ridetermina il trattamento sanzionatorio dell'epidemia colposa (punendo con la reclusione da tre a otto anni la realizzazione in forma colposa dei fatti previsti all'art. 438 c.p.), si adegua la disciplina sanzionatoria al nuovo testo dell'art. 439 c.p. (introducendo un'opportuna scalarità di livelli edittali che supera l'inevitabile livellamento sanzionatorio prodotto dall'attuale formulazione dell'art. 452, co. 1 c.p.) e si prevede infine per i fatti di cui agli artt. 439 *bis*, 440, 441, 442, 443, 445 c.p. commessi per colpa l'applicazione della pena ivi prevista, ridotta da un terzo a due terzi.

4. (Segue): il nuovo art. 5 della legge n. 283 del 1961.

Nel regolamentare poi i rapporti tra le ipotesi delittuose contemplate nel codice e quelle collocate al di fuori, si è contestualmente ridisegnata la fisionomia del **delitto di importazione, esportazione, preparazione, distribuzione o vendita di alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano**, di cui all'art. 5 della legge n. 283.

Si è optato per una **scalarità fondata su un livello ascendente di offensività**, nella quale le 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 delittuoso. La **distinzione** tra commercio al dettaglio e commercio all'ingrosso

⁶ Un'approfondita disamina della figura di disastro sanitario, così come prospettata nella versione del Progetto del 2009 (essenzialmente sovrapponibile a quella oggi proposta), in M. DONINI, *La riforma dei reati alimentari: dalla precauzione ai disastri. Per una modellistica pentapartita degli illeciti in materia di salute e sicurezza alimentare*, cit., p. 35 ss.

recepisce quanto previsto dall'art. 4 lett. a) del decreto legislativo 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 co. 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".

5. (Segue): la causa di non punibilità per le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare.

Tra le ulteriori novità degne di nota, in una prospettiva diretta a valorizzare una politica criminale di tipo reintegrativo, la Commissione ha previsto un'ipotesi di **speciale causa di non punibilità per le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare**, sulla falsariga di quanto previsto nel Capo II del d.lgs. n. 758/1994 (di recente valorizzato anche dalla legge n. 68 del 2015 recante "*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*")⁷.

Si delinea un **procedimento a struttura complessa**, in cui l'estinzione del reato risulta subordinata all'adempimento da parte del reo di **due condizioni**: 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; il **pagamento in via amministrativa** di una somma da definire (pari ad 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 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.

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.

L'**ambito applicativo** delle previsioni estintive è circoscritto alle sole ipotesi contravvenzionali in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità ed 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.

Sul piano pratico, il meccanismo in questione sarebbe sicuramente applicabile ai fatti commessi dal commerciante al dettaglio, **puniti con l'arresto o l'ammenda**. Ciò non di meno, la previsione 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 della **sola pena dell'arresto** non rappresenta, secondo gli intendimenti della Commissione, una scelta di campo diretta a escluderne l'applicabilità; anzi, è espressamente contemplata 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 in parola.

6. Le frodi in commercio di prodotti alimentari.

Spostandoci sul contrasto alle **frodi in commercio di prodotti alimentari**, si parte dalla **ridenominazione del Titolo VIII del Libro II** del codice, che diviene "*Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria, il commercio ed il patrimonio agroalimentare*". Al contempo le fattispecie di frode alimentare sono collocate all'interno di un nuovo **Capo II bis**, dedicato alle "*Frodi in commercio di prodotti alimentari*". Come si legge nelle Linee guida, la discrasia terminologica (per cui nel Titolo si parla di "*patrimonio agroalimentare*" mentre nel Capo si menzionano i "*prodotti alimentari*") va ricondotta "alla necessità di valorizzare – anche a fini simbolico-ideali, nell'ambito della classe dei reati contro l'industria ed il commercio – quel particolare bene immateriale espresso dalla complessiva organizzazione della filiera alimentare che, partendo dal territorio, organizza le modalità di produzione, trasformazione e manifattura al di là della consistenza merceologica dei singoli manufatti alimentari, sottolineandosi in tal modo un valore ideale di matrice europea e sovranazionale espresso proprio, ed evocativamente, dalla locuzione «patrimonio agroalimentare»".

La Commissione ha quindi provveduto a una sostanziale **riformulazione dell'art. 516 c.p.**; quest'ultimo viene qualificato come vera e propria **fattispecie base di frode in commercio di alimenti** (generica e sussidiaria rispetto alle ipotesi di cui ai rinnovati artt. 517 e 517 *quater*), connotato in termini di specialità rispetto all'ipotesi di cui all'art. 515 c.p. (non intaccata dalla riforma), sia per la qualificazione dell'oggetto

materiale, sia per l'ampliamento del campo di applicazione ad ogni attività commerciale, agricola, industriale o di intermediazione.

L'effetto è duplice: da una parte, punendo chi, nell'esercizio di un'attività agricola, commerciale, industriale o d'intermediazione, importa, esporta, trasporta, detiene per vendere, offre o pone in vendita, distribuisce, consegna o mette altrimenti in circolazione alimenti che per origine, provenienza, qualità o quantità sono diversi da quelli, indicati, dichiarati o pattuiti, si estende l'area di punibilità a condotte che prescindono dalla fase di negoziazione (prodromiche rispetto alla vera e propria consegna); dall'altra, per il tramite del riferimento all'alterità degli alimenti rispetto a quanto dichiarato o pattuito sotto il profilo dell'origine, provenienza, qualità o quantità, si allarga la platea dei soggetti tutelati, includendo pluralità indeterminate di consumatori, prima ancora che l'offesa possa individualizzarsi.

Viene altresì proposta una nuova versione dell'**art. 517 c.p.**, in cui si punisce la vendita di alimenti con segni mendaci, ravvisabile ogni qualvolta il consumatore sia dolosamente indotto, attraverso l'utilizzo di segni distintivi o indicazioni false o fallaci, anche figurative, ovvero l'omissione di indicazioni obbligatorie che, per legge, devono essere inserite sulla confezione dell'alimento, a ritenere una diversa qualità del prodotto.

Si prospetta poi la riscrittura dell'**art. 517 quater c.p.** diretta a sanzionare le ipotesi di "*contraffazione di alimenti a denominazione protetta*", anticipando e ampliando il raggio d'incriminazione anche a condotte prodromiche rispetto alla consegna (con l'esclusione tuttavia di quelle di mera *evocazione* e *usurpazione*, ritenute eccessivamente indeterminate). In continuità con la vigente formulazione, permane al secondo comma la precondizione necessaria per la punibilità del fatto e cioè che siano state osservate le discipline legislative, europee e pattizie aventi ad oggetto gli alimenti a denominazione protetta.

Per le ipotesi appena considerate, sono infine previste, all'**art. 517 bis**, **tre nuove circostanze aggravanti** nel caso in cui i fatti siano commessi mediante falsi documenti di trasporto o false dichiarazioni all'organismo di vigilanza o nell'ambito, nelle forme o per le finalità della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso ovvero ancora nel caso in cui l'alimento sia falsamente presentato come biologico (nuova frontiera, quest'ultima, di sempre crescenti condotte fraudolente).

7. (Segue): l'agropirateria.

Tra le novità più significative, va annoverata l'introduzione di una autonoma fattispecie di **agropirateria (art. 517 quater.1 c.p.)**, la quale ritaglia tra il fenomeno associativo e quello concorsuale un distinto e autonomo ambito applicativo al cospetto di frodi alimentari seriali e organizzate.

Si prevede dunque – a differenza di taluni, pur rilevanti, precedenti normativi (tra i quali l'art. 474 *ter* c.p.), che configurano ipotesi circostanziali – un autonomo titolo di reato a dolo specifico, ogni qual volta, al fine di trarre profitto e al di fuori delle ipotesi contemplate dagli artt. 416 e 416 *bis* c.p., uno qualunque dei fatti previsti dai

nuovi artt. 516, 517 e 517 *quater* c.p. sia commesso in modo sistematico ed attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzate.

Come è evidente, lo snodo centrale è rappresentato dai **confini rispetto alle ipotesi associative**. Sul punto, chiariscono le Linee guida, “la sistematicità della commissione di delitti di frode in commercio di prodotti alimentari e l'allestimento di mezzi e attività organizzate dovrebbero essere interpretate nel senso di postulare un accordo tra i partecipi circa la commissione di più delitti ed un'organizzazione dell'attività al di sotto di quella soglia che dottrina e giurisprudenza ritengono rilevante per determinare il passaggio dal mero concorso di persone nel reato ad una associazione per delinquere di per sé punita all'art. 416 c.p. (o all'art. 416 *bis*, in presenza del metodo mafioso)”. Si è dunque al cospetto “di situazioni in cui l'accordo è circoscritto alla commissione di più reati determinati (frode in commercio *et similia*) in cui l'organizzazione e l'allestimento dei mezzi non presenta quelle caratteristiche di stabilità e permanenza proprie di una struttura capace di perpetuarsi nel tempo, ma strettamente connessa alla realizzazione delle attività preparatorie ed esecutive dei singoli delitti contraffattivo-usurpativi”.

Sempre **con riferimento alla fattispecie de qua**, vengono introdotte: *i*) un'ipotesi di **confisca per sproporzione (co. 4)**, ancorata all'ipotesi di **recidiva specifica** nei reati di particolare gravità quali agropirateria o associazione per delinquere o di stampo mafioso diretta alla commissione di più delitti previsti dal Capo II *bis* (ipotesi per le quali viene pure prevista, all'art. 518 *bis* c.p., una serie di **pene accessorie ulteriori** rispetto a quelle di cui agli artt. 30 e 36 c.p.); *ii*) una **circostanza attenuante speciale ad effetto speciale (co. 5)**, invocabile allorquando “il colpevole si sia adoperato per aiutare concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nell'azione di contrasto, nonché nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione degli strumenti occorrenti per la commissione dei delitti medesimi o dei profitti da essi derivanti”.

In termini più generali – e cioè con riferimento a tutti i casi di cui agli artt. 516, 517, 517 *bis*, 517 *quater* e 517 *quater.1* c.p. – è sempre ordinata la **confisca** delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono l'oggetto, il prodotto, il prezzo o il profitto, salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno e l'applicazione dell'art.85 disp. att. c.p.p. (**art. 518 *ter* c.p.**).

8. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Tralasciando per il momento le pur rilevanti proposte di carattere processuale (tra le quali una nuova ipotesi di incidente probatorio e la modifica all'art. 85 delle disposizioni di attuazione al c.p.p., mirante a estendere l'applicazione del c.d. dissequestro condizionato o con prescrizioni), l'attenzione cade sull'ulteriore punto qualificante lo Schema, e cioè l'estensione ai reati in materia agroalimentare della **responsabilità amministrativa delle persone giuridiche**.

La strada prescelta è stata quella di un duplice intervento nel corpo del **decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231: l'ampliamento dei reati presupposto** alle frodi in

commercio di prodotti alimentare (artt. 516, 517, 517 *quater* e 517 *quater.1* c.p.) e ai delitti contro la salute pubblica (artt. 439, 439 bis, 440, 440 bis, 444, 445 bis e 452 c.p.) da una parte; la previsione di una **peculiare figura di modello di organizzazione e gestione**, idoneo a escludere o attenuare la responsabilità delle imprese alimentari costituite in forma societaria, dall'altra.

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

a) all'adempimento di **obblighi giuridici**, sanciti sia a livello nazionale che sovranazionale, relativi al rispetto degli standard di fornitura di informazioni sugli alimenti, alle attività di verifica sui contenuti delle comunicazioni pubblicitarie, di vigilanza e di controllo sui prodotti alimentari, alle procedure di ritiro o di richiamo dei prodotti alimentari importati, prodotti, trasformati, lavorati o distribuiti non conformi ai requisiti di sicurezza degli alimenti, alle attività di valutazione e di gestione del rischio e alle periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello stesso;

b) alla presenza, all'interno del modello, di idonei **sistemi di registrazione delle attività prescritte**, 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, di un adeguato **sistema disciplinare** e soprattutto un idoneo **sistema di vigilanza e controllo sull'attuazione del modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate**.

Nei confronti di **piccole e medie imprese** si prevede una notevole semplificazione, con la possibilità che il compito di vigilanza possa essere assegnato a **un solo soggetto**, purché dotato – oltre che di autonomi poteri di iniziativa e di controllo – di adeguata professionalità e specifica competenza *anche* (ma non solo) nel settore alimentare, individuato nell'ambito di un elenco nazionale appositamente istituito.

Sempre in chiave semplificatoria, è consentito al titolare di imprese alimentari aventi **meno di dieci dipendenti e un volume d'affari annuo inferiore a 2 milioni di euro** di 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 meno l'obbligo di designare l'operatore del settore degli alimenti o dei mangimi, il responsabile della produzione e il responsabile della qualità.

9. La delega di funzioni.

All'esigenza, avvertita come stringente, di rafforzare il peso e il ruolo dei controlli, interni ed esterni, all'attività dell'impresa, va ricollegata, 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 **legge 30 aprile 1962, n. 283**

per tentare di ovviare alle frequenti difficoltà di corretta e uniforme allocazione di compiti e funzioni e di coerente e *personale* attribuzione delle conseguenti responsabilità penali.

La disciplina predisposta ricalca, nelle grandi linee, quella dapprima consolidatasi nella giurisprudenza e successivamente recepita a livello normativo (artt. 16 ss. d. lgs. n. 81/2008) in materia di sicurezza sul lavoro, 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 loro assolvimento in caso di adozione ed efficace attuazione del modello organizzativo di cui all'art. 6 bis del d.lgs. n. 231 del 2001), compresa la possibilità di **subdelega** (ed i relativi limiti).

10. Il principio di specialità.

Nella parte relativa alle *“Modifiche ad altre leggi complementari”*, un cenno merita la progettata sostituzione dell'attuale comma 3 dell'**art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689**; si tratta, è evidente, di un profilo delicato e 'caldo', che chiama direttamente in causa il dibattuto tema del **principio di specialità**, anche alla luce delle recenti prese di posizione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Come è noto, l'attuale formulazione del comma 3 dell'art. 9 (così come modificato dall'art. 95 del d. lgs. 30 dicembre 1999, n. 507) prevede, con riferimento ai fatti puniti dagli artt. 5, 6 e 12 della legge 283 del 1962, l'applicazione **esclusiva delle disposizioni penali**, *“anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande”*. La nuova formulazione, frutto di un serrato confronto in seno alla Commissione, prevede che, **ai fatti puniti dagli articoli 517, se aggravato dall'articolo 517 bis, 517 quater e 517 quater.1 c.p.**, si applichino soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di prodotti alimentari ed igiene degli alimenti e delle bevande.

Nella scelta di una rivisitazione per così dire 'minimalista' della deroga, circoscritta cioè alle sole tipologie delittuose di frode in commercio qualificate dal più elevato grado di offensività, ha giocato un ruolo decisivo, oltre al nuovo assetto strutturale delle disposizioni penali in materia alimentare (in cui spicca un più elevato grado di 'specialità'), la presa d'atto del notevole grado di effettività palesato, nella prassi, dalle sanzioni amministrative previste in materia di frodi alimentari.

11. Considerazioni conclusive.

Ricostruita sin qui la piattaforma dello Schema di disegno di legge, può ora abbozzarsi qualche veloce **considerazione conclusiva**, riservando a un successivo e più diffuso intervento un commento analitico.

Ebbene, quella che emerge dai lavori della Commissione rappresenta, in piena aderenza alle aspettative e senza esorbitare i limiti del mandato ricevuto, una proposta completa e articolata, che delinea un **sistema moderno** sul piano delle **scelte politico-criminali** e innovativo rispetto alle soluzioni di **tecnica legislativa**.

Dal **primo punto di vista**, non si può mancare di sottolineare come, in sostanza, si sia seguita una linea di fondo dinamica che appare ormai ineludibile: sicurezza alimentare e lealtà economica, i due cardini *classici* della tutela, non sono (e non possono più essere trattati come) beni separati e distanti, giacché 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)⁸.

Sul **piano tecnico**, la proposta, come si è visto, è stata modulata attraverso previsioni ben attente a scandire, differenziandoli nel trattamento sanzionatorio, **i vari livelli di offensività**: 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 evidente, come si coglie leggendo in sequenza gli artt. 5 ss. della legge 283 del 1962 e gli articoli 439 ss. del codice (con eventi tutti di pericolo concreto espresso) e la chiara selezione in termini di colpevolezza e di offensività che da tale lettura traspare.

Non mancano **scelte innovative**, seppure attese, come l'ipotesi di omesso ritiro di alimenti pericolosi (art. 442 c.p.) o di informazioni commerciali ingannevoli pericolose (art. 444 c.p.), ovvero peculiari, quale indubbiamente può ritenersi la fattispecie di agropirateria (art. 517 *quater*.1 c.p.).

Va riconosciuto il notevole impegno che ha accompagnato i lavori delle singole Sottocommissioni nel non agevole obiettivo 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)**.

Ciò, ad esempio, ha portato, sul versante della **tutela della salute**, a un incremento del tasso di garanzia nelle fattispecie codicistiche e a un rilevante incremento di precisione, coerenza, ma anche efficacia di generalpreventiva (il delitto di cui all'art. 5, co. 1 e 2) e modularità dell'intervento nella legge complementare.

⁸ Da ultimo, seppure nella differente prospettiva 'civilisticamente orientata' fra responsabilità del produttore e tutela del consumatore, sposa la ricostruzione del "danneggiato come consumatore e come persona", M. FRANZONI, *Responsabilità civile e tutela del consumatore nel settore agro-alimentare*, in *Danno e responsabilità*, 2015, p. 563 ss., arrivando ad affermare 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".

Si può menzionare, al riguardo, il **più elevato grado di tassatività e determinatezza** che caratterizza molte delle nuove fattispecie, come l'autonomo e più tassativo delitto di disastro sanitario (nella determinazione testuale del disastro, ma anche sul piano della c.d. verificabilità empirica); o l'accorpamento in un'unica norma (l'**art. 440 c.p.**), più chiara oltre che *più offensiva*, delle condotte ricomprese nei vigenti artt. 440, 442 e 444 c.p.

Il *trend* garantista è anche esemplificato in maniera lampante dallo **sforzo definitorio** contenuto in varie disposizioni, quali ad esempio l'**art. 445 ter c.p.**, ove al primo comma si chiarisce che "l'evento di pericolo per la salute pubblica comprende anche quello derivante da consumi cumulativi in quantità normali delle acque o dei prodotti o sostanze alimentari già distribuite o vendute ed è accertato con riferimento al tempo della loro distribuzione, vendita o messa in circolazione per il consumo" (ancorando il pericolo a un parametro quanto più possibile concreto e misurabile) e al secondo si aggiunge che "per alimenti si intendono prodotti o sostanze alimentari ovvero mangimi destinati alla nutrizione degli animali", e l'**art. 5 bis** della legge n. 283 del 1962 (con riferimento alle nozioni di "*alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano*").

Nella medesima luce vanno inquadrati i vari **rinvii**, in termini di integrazione tecnica (dunque consentita), a **fonti extrapenali** interne (si pensi all'esplicito richiamo, ai fini della distinzione tra commercio al dettaglio e all'ingrosso, all'art. 4, lett. a) del d.lgs. n. 114 del 1998) o sovranazionali (anche in prospettiva di armonizzazione)⁹.

Sempre sul versante delle modalità di tutela anticipata, va considerata la **cautela** che ha accompagnato l'apertura al **principio di precauzione**, testimoniata dall'accoglimento di una definizione – quella di cui al co. 2 del nuovo art. 5 *ter* della legge n.283 del 1962 – vieppiù restrittiva e in ogni caso pienamente rispettosa del principio della riserva di legge, che ne connette la rilevanza a una valutazione normativa sulla nocività per la salute, seppure le conoscenze scientifiche poste alla base della stessa non presentino il carattere della certezza.

Non è di certo mancato il confronto, all'interno della Commissione, sui rischi di plausibili (e attese) **obiezioni**; in particolare, non si è sottovalutata la possibilità che la riforma venga percepita in termini di '**pan-penalizzazione**', eccessivamente sbilanciata cioè sul fronte penalistico della tutela del settore agroalimentare. Orbene, tali obiezioni, attentamente vagliate, sono state superate anzitutto ricordando come il mandato ricevuto fosse, a differenza del passato¹⁰, espressamente finalizzato a rafforzare il versante penalistico di tutela e non già a depotenziarlo o a incanalarlo su binari alternativi, siano essi civilistici o amministrativi (senza tralasciare che, in ogni caso, si è comunque provveduto ad alcune depenalizzazioni nel quadro della riscrittura dell'art. 5 della legge n. 283 del 1962).

⁹ In questo senso, M. DONINI, *La riforma dei reati alimentari: dalla precauzione ai disastri. Per una modellistica pentapartita degli illeciti in materia di salute e sicurezza alimentare*, cit., p. 34 ss.

¹⁰ 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.

Ed ancora, la paventata 'penalizzazione a tappeto' può dirsi smentita nei nella sostanza, non solo considerando, in generale, il maggiore tasso di offensività che connota le nuove ipotesi, ma anche valutando, nel particolare, come, ad esempio per ciò che attiene ai delitti contro la salute pubblica, sia stato ridotto – attraverso la nuova e più specifica ipotesi di contaminazione o corruzione di acque o di alimenti (art. 439 *bis*) – l'impatto applicativo dell'attuale art. 439 c.c. (avvelenamento di acque o alimenti); oppure ricordando come, sul versante delle frodi commerciali, pur procedendosi ad un incremento delle pene, si sia mantenuta una tendenziale proporzione da uno a quattro tra minimo e massimo edittale, in modo da consentire al giudice di adeguare la pena alla specificità del caso concreto e, al tempo stesso, di non divaricare troppo il compasso edittale, in nome del principio (costituzionale) della determinatezza della pena.

Va pure rimarcata, in una duplice ottica riparativa e deflattiva, l'importante previsione di **meccanismi premiali** idonei a temperare il potenziale effetto espansivo; in questa direzione emblematico è il peso attribuito al meccanismo estintivo delle contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare e l'estensione della non applicabilità delle sanzioni interdittive di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 in caso di riparazione delle conseguenze del reato anche nel caso di accettazione delle prescrizioni impartite dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 85 c.p.p.

Nel disegno di **responsabilizzazione delle persone giuridiche**, poi, va evidenziato come non ci si sia limitati – come pure sarebbe stato possibile, e di certo più agevole – 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 anche in questo caso, con una soluzione tecnicamente innovativa ed essenzialmente garantista, di rendere effettiva la *ratio* sottesa all'adozione di un modello organizzativo, incanalando gli operatori del settore nella strada di una correttezza gestionale ed organizzativa il più possibile idonea a prevenire la commissione dei reati presupposto.

La soluzione prescelta è stata dunque quella di una **disciplina ad hoc dei modelli di organizzazione e gestione in materia agroalimentare**; soluzione che se da una parte impone oneri contenutistici più dettagliati e stringenti (calibrati sul rispetto di prescrizioni sancite a livello normativo nazionale e internazionale, su una più analitica articolazione di funzioni e sul rafforzamento dei compiti di vigilanza e di controllo, sia interno che esterno), dall'altra è accompagnata, a mo' di 'contraltare', da benefici in termini di esclusione o attenuazione della responsabilità, nell'ottica di rendere per le imprese i comportamenti virtuosi prima di tutto 'convenienti'.

Sul piano pratico, viene in sostanza riconosciuta una sorta di **presunzione (non assoluta) di idoneità del modello organizzativo**, che ha l'indiscutibile **pregio di ridurre il margine di discrezionalità** che accompagna, da sempre, l'applicazione della normativa: si circoscrive la discrezionalità **del giudice** sia nel valutare la presunta idoneità del modello (il che impone, di converso, un più stringente onore motivazionale nel caso di ritenuta inidoneità), sia semplificandogli, almeno parzialmente, il compito pure con riferimento alla prognosi sull'efficace adozione, anch'essa in qualche modo 'guidata' legislativamente dalla maggiore prescrittività

imposta agli enti. Al contempo, scema sensibilmente il margine discrezionale rimesso **alle imprese**, che possono beneficiare di un referente contenutistico importante per l'elaborazione del modello. Peraltro, una scelta del genere – aprendo le porte al passaggio verso un prototipo di **eteronormazione** – contribuirà inevitabilmente a vincere il limite per così dire ontologico che i modelli organizzativi continuano a scontare in sede processuale, vale a dire il pregiudizio che i giudici nutrono verso l'autonormazione, quello stesso pregiudizio che, esemplificando, li porta tra l'altro a diffidare, nel diverso ma non così lontano campo della responsabilità medica, di linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica.

Non appare decisivo, sul punto, il rilievo circa l'**aumento dei costi gestionali e degli oneri burocratici** gravanti sulle imprese a seguito della previsione. A ben vedere, seppure tali costi subissero l'asserito incremento, quest'ultimo ben potrebbe essere inquadrato quale *investimento*, dal momento che sarebbe ammortizzato da non lievi ritorni in termini di immagine e di miglioramento del sistema interno di *compliance*, da un lato, e soprattutto di maggiore garanzia rispetto ai rischi penali collegati alla fluida applicazione del d.lgs. n. 231 del 2001 (e delle relative sanzioni, anche in fase cautelare), dall'altro, senza trascurare gli evidenti riflessi benefici sul piano della continuità della gestione e del regolare svolgimento del ciclo produttivo.

In questa prospettiva, semmai, utili spunti potrebbero trarsi nella direzione opposta: un tale impianto, testato in questo delicato e fondamentale ambito, se riconosciuto valido e virtuoso potrebbe essere generalizzato ed esteso ad altri altrettanto rilevanti campi dell'attività economica; verrebbero per tale via ad essere superati *per espansione* i supposti tratti di **irragionevolezza**, ricondotti a un'applicazione settoriale della disciplina più favorevole disegnata per le imprese operanti nel campo agroalimentare.