

Osservatorio sulla responsabilità degli enti

FRANCESCO URBINATI

Responsabilità da reato agroalimentare delle persone giuridiche

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Cenni sul rinnovato sistema sanzionatorio: la situazione pre-riforma. - 3. La normativa 'Caselli'. - 4. La responsabilità da reato delle imprese agroalimentari. - 5. Il meccanismo estintivo delle contravvenzioni.

1. Premessa

La preminenza che i reati in materia agroalimentare assumono sul versante dell'offensività a beni giuridici di primaria importanza e la rinnovata sensibilità sulla tutela dei prodotti di alta qualità (*made in Italy, Bio, ecc.*), confrontati alla scarsa efficacia e rilevanza del sistema sanzionatorio penale, hanno necessariamente condotto alla nomina di una Commissione di riforma dei reati agroalimentari¹, la quale ha depositato i risultati dei propri lavori nell'ottobre del 2015.

Come osservato dalla dottrina più sensibile², l'offensività dei reati agroalimentari, rispetto alle altre fattispecie, si esplica in modo 'totalizzante', coinvolgendo la collettività, le singole persone e perfino le *generazioni future*.

¹ Il Ministero della Giustizia, con decreto del 20 aprile 2015, ha istituito presso il proprio Ufficio Legislativo la 'Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare' (c.d. Commissione Caselli, dal nome del presidente dott. Gian Carlo Caselli). L'ambito di intervento, come emerge dalle *Linee Guida*, si esplica essenzialmente su un duplice versante, 'da un lato, la delimitazione della categoria dei reati di pericolo contro la salute, in modo da riformare la tutela di beni giuridici di riferimento, che richiedono l'anticipazione delle correlate incriminazioni già alla soglia del rischio e, comunque, in funzione anticipata e preventiva; dall'altro lato, la rielaborazione del sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari, con particolare riferimento alle organizzazioni complesse ed alla responsabilità delle persone giuridiche che sono divenute ormai, nella dimensione allargata degli scambi commerciali, il principale referente criminologico, così da aprire la strada a risposte effettive e differenziate in ragione dell'effettivo grado di offensività'.

² Cfr. DONINI, 'Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari', in www.penalecontemporaneo.it. È interessante, sul punto, il confronto che l'A. svolge in merito alla specificità dei beni giuridici protetti rispetto ad ulteriori fattispecie di reato, che, per non ripetere quanto già ben delineato, qui di seguito si riporta integralmente: 'Ancor più dei reati ambientali, per l'aggressione diretta, e non indiretta, a beni personali, alla salute delle persone, e dunque per l'intreccio profondo tra reati contro la persona e contro beni collettivi. (anche un qualsiasi disastro lede qui necessariamente anche beni personali). Ancor più dei reati contro la sicurezza del lavoro che, per quanto rilevanti, non interessano tutti come i reati alimentari. Diversamente dai reati della circolazione stradale, che riguardano quasi tutti gli adulti come destinatari dei precetti e tutti come potenziali vittime delle violazioni, le fattispecie alimentari sono connotate da un tecnicismo molto peculiare nella definizione delle regole sottostanti ai comandi e ai divieti penali di carattere generale. Come accade per vari reati d'impresa. Tuttavia, ancor più dei normali reati

Il profilo che è oggetto di analisi nel presente articolo è quello relativo alla efficacia che la nuova normativa potrà avere nei confronti dei soggetti che sembrano maggiormente coinvolti dalla novella: le imprese del comparto alimentare. È dunque necessario analizzare a fondo le modifiche più rilevanti all'attuale sistema sanzionatorio, individuando il livello di tutela definito, per poi comprendere come le imprese dovranno strutturarsi per impedire l'evento e la conseguente sanzione.

Ciò appare di fondamentale importanza, alla luce del rilievo già svolto, secondo cui seppur *prima facie* i nuovi reati agroalimentari si delineano quali reati comuni, in realtà “campeggia l'attuale centralità della responsabilizzazione delle persone giuridiche, che sono le vere destinatarie dei precetti di sicurezza degli alimenti”³.

2. Cenni sul rinnovato sistema sanzionatorio: la situazione pre-riforma

Prima di addentrarci nell'analisi di dettaglio relativa al mondo dell'impresa, è doveroso richiamare a grandi linee le modifiche apportate ad un sistema complessivamente vetusto e inefficace, incapace ormai di confrontarsi con modalità di produzione, distribuzione e commercializzazione di alimenti di elevatissima complessità. Le norme vigenti, infatti, si caratterizzano per la previsione di un grado minimo di offensività, non considerando i contesti organizzati ove gli illeciti si producono, spesso con effetti di medio-lungo periodo, né è prevista alcuna responsabilità da reato per gli enti di riferimento.

La linea classica di distinzione tra reati codicistici e reati *extra codicem*, pur se sfumata nel corso del tempo, è ravvisabile nella configurazione dei primi come fattispecie di pericolo concreto, mentre i secondi come fattispecie di pericolo astratto. In entrambi i casi si possono evidenziare delle storture di formulazione (e dunque di applicazione): da una parte le norme codicistiche risultano alquanto vaghe in punto bene tutelato ed effettività del pericolo, lasciando il fianco a probabili censure di incostituzionalità per indeterminatezza, mentre le norme contravvenzionali previste dalle leggi speciali si caratterizzano per la loro inefficacia preventiva e repressiva, risultando facilmente aggirabili tramite obblazioni e prescrizioni in tempi rapidi.

La concreta applicazione della normativa codicistica, tra l'altro, come ben evidenziato dal Donini, contraddice la previsione di eventi di grande portata,

d'impresa, che toccano le persone giuridiche o i loro amministratori come destinatari dei precetti, mentre le vittime potenziali sono pur sempre delimitate ad ambiti spesso patrimoniali o comunque circoscritti, qui le persone offese sono costituite da tutte le persone fisiche e persino, a distanza, dalle generazioni future” (cfr. 2-3).

³ Ancora DONINI, *op. cit.*, 2.

quali veri e propri disastri: infatti, la prassi ha dimostrato come la sanzione si riferisca ad un momento fortemente preventivo, completamente distante da una qualsivoglia intensità della lesione e totalmente avulso dal modello ispiratore del pericolo-concreto. Si è quindi verificato un capovolgimento del principio di proporzionalità, tramite la punizione di fatti di lieve entità con sanzioni riferite ad eventi disastrosi⁴.

Con uno sguardo più immediato ai reati in materia alimentare, è possibile notare come alla costruzione della fattispecie quali reati di pericolo si affianchi un elemento soggettivo con particolari caratteristiche: l'autore del reato, infatti, non vuole, in via principale, danneggiare la salute pubblica, ma sa che attraverso il proprio comportamento rischia di mettere in pericolo terzi soggetti: il danno è una conseguenza che l'attore si rappresenta e accetta, pur non volendola come conseguenza immediata delle proprie azioni.

Si potrebbe, dunque, come è stato fatto in sede di Commissione, ipotizzare di specificare determinati eventi legati al danno alla popolazione e non genericamente riferiti ad un concetto fumoso di pericolo per la salute pubblica.

Al di là di tutti i possibili miglioramenti in ottica di razionalizzazione delle fattispecie, la chiave di volta della politica criminale in materia agroalimentare, come dovrebbe essere nei casi in cui sono in ballo beni di fondamentale rilevanza, è la rinnovata spinta verso la prevenzione, tramite la centralità restituita alle imprese, attori principali della distribuzione massiccia degli alimenti, e la focalizzazione sulle fattispecie che prevedono una maggiore anticipazione del rischio.

In conclusione due le vie battute: la prima, quella più incisiva, si sostanzia nell'inserimento dei reati agroalimentari tra i reati presupposto, con la conseguenza inevitabile dell'aggiornamento dei modelli organizzativi gestionali e la mappatura delle aree a rischio in ogni fase dei processi inerenti la produzione e distribuzione di beni alimentari, e nell'aggiornamento delle fattispecie contravvenzionali precauzionali; la seconda, atta ad evitare il fenomeno su menzionato della sanzionabilità a titolo di disastri di fattispecie minimamente lesive, tramite la strutturazione di eventi ben determinati nella fattispecie codicistiche, sì da affiancarsi e completare la disciplina di stampo preventivo.

Così procedendo, la tutela apprestata si confarebbe in modo ottimale ai principi fondamentali del diritto penale, tra cui la proporzionalità della sanzione e la tassatività delle fattispecie punibili: ad una fase precauzionale, ove l'evento lesivo è ancora lontano, si applicherebbero sanzioni minori, ma efficaci per

⁴ Sempre DONINI, *op. cit.*, 5. L'A. evidenzia come la giurisprudenza abbia operato una sorta di "contravvenzionalizzazione dei delitti, punendo a titolo di disastro fatti di spessore contravvenzionale".

evitare il danno; alla fase successiva, ove un qualche evento lesivo si sia verificato, si applicherebbero le più incisive sanzioni codicistiche, utili oltretutto ad evitare l'aggravamento ed il protrarsi di un danno già verificato. In sostanza, *in primis* evitare il danno, *in secundis* se un qualche danno c'è stato agire prontamente per bloccarne le conseguenze e ripristinare lo stato antecedente.

Prendiamo come esempio una delle varie fattispecie in esame: l'art. 439 c.p. sull'avvelenamento di acque o di sostanze alimentari. L'oggettività del delitto è evidentemente imponente, riferendosi ad eventi di grande portata ed essendo la relativa sanzione (reclusione non inferiore a quindici anni) molto dura. L'applicabilità di una norma siffatta sarebbe pensabile esclusivamente in presenza di danni ad un gran numero di persone correlati ad un notevole pericolo per la popolazione: la realtà, come già detto, è quella dell'applicazione della fattispecie a casi di intensità lesiva ridotta con tutte le conseguenze, anche di ordine costituzionale, già rilevate. Dove finisce allora la distinzione tra delitti e contravvenzioni? Dove la proporzionalità delle sanzioni? La difficoltà di capire dove fosse il *discrimen* ha imposto l'intervento della Commissione.

3. La normativa 'Caselli'

Gli interventi della Commissione, come anticipato, si sono dipanati su più fronti, così di seguito riassumibili: a) modifica del codice penale; b) modifica della L. 283 del 1965 (vera e propria legge complementare in materia alimentare); c) modifica del codice di procedura penale; d) modifica del D.Lgs. 231/2001.

In tale sezione ci si soffermerà brevemente sui primi due punti, per poi dilungarci, in un paragrafo a parte, su quella che possiamo considerare la più incisiva novità della riforma, relativa alla centralizzazione del ruolo delle imprese.

Per una più agevole comprensione delle novità legislative si procederà per punti.

La disciplina delle frodi in commercio vede stravolta la propria *ratio*, attraverso l'individuazione di un nuovo bene giuridico tutelato: non più la generica 'lealtà commerciale', ma la salvaguardia del consumatore finale.

La nuova veste assunta dalla materia alimentare si evince già da un punto di vista nominale: il nuovo Titolo VIII del libro II recita 'Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio ed il patrimonio agroalimentare' e viene inserito un Capo II bis rubricato 'Delle frodi in commercio dei prodotti alimentari'.

Gli articoli di riferimento sulle frodi alimentari (515 e ss. c.p.) passano dalla tutela di situazioni minimamente inoffensive a considerare la complessità del-

le modalità frodatore: la “necessità di estendere la risposta punitiva a frodi “massive” di obiettiva e rilevante gravità, messe a punto in contesti organizzati, che fanno leva sulla lunghezza e complessità delle filiere e sulla disintermediazione delle fasi di produzione allestite in aree geografiche anche molto distanti”⁵ si estrinseca sia nella sanzionabilità delle condotte prodromiche alla vendita (nuovo art. 516 c.p.: “chiunque, 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...”), sia nella tutela dell’origine, provenienza, qualità o quantità degli alimenti⁶. Tale ultimo versante è quello che dà sostanza al c.d. ‘patrimonio alimentare’, perché garantisce al consumatore la provenienza ed appartenenza dell’alimento a quel determinato territorio, con tutte le caratteristiche che fanno dello stesso parte della ‘cultura’ di quella comunità (pensiamo a tutti i marchi D.O.C., D.O.P., I.G.P., ecc.).

L’art. 517 c.p. viene aggiornato: nella rubrica non si parla più di vendita di ‘prodotti industriali’, ma di ‘alimenti’, così come nel corpo del testo alla parola ‘compratore’ viene sostituita quella più significativa di ‘consumatore’. La disposizione punisce chiunque dolosamente induca il consumatore in errore attraverso falsi segni distintivi o indicazioni, anche immagini, ovvero ometta le indicazioni obbligatorie da inserire sulla confezione dell’alimento riguardanti l’origine, la provenienza, l’identità, la qualità o gli ingredienti del prodotto.

Modifiche vengono apportate anche all’art. 517-*quater*, volto ora a tutelare la “contraffazione di alimenti a denominazione protetta”, punendo tutte le condotte, anche quelle prodromiche alla vendita (introduzione nel territorio statale, in custodia temporanea o in deposito doganale, spedizione in transito, esportazione, trasporto, detenzione per vendita), utili alla circolazione di alimenti la cui denominazione di origine o indicazione geografica o caratteristiche siano alterate o contraffatte. Viene mantenuta al secondo comma la condizione di punibilità della osservanza delle leggi interne, dei regolamenti dell’UE e delle convenzioni internazionali sulle indicazioni geografiche e sulle denominazione di origine.

In riferimento agli artt. ora analizzati (516, 517, 517-*quater*) viene modificato l’art. 517-*bis*, il quale prevede tre aggravanti nei casi in cui: i fatti siano commessi mediante falsi documenti di trasporto o false dichiarazioni all’organismo di vigilanza; l’alimento è falsamente presentato come biologico;

⁵ Cfr. *Linee guida per lo schema di disegno di legge recante ‘Nuove norme in materia di reati agroalimentari’* (14 ottobre 2015), 10.

⁶ Sul punto si veda CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 7-8.

i fatti sono commessi nell'ambito della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso.

Viene introdotto il nuovo delitto a dolo specifico di agropirateria (art. 517-*quater*.1 c.p.), che, come emerge dalla lettura della norma, si configura al di fuori di un contesto associativo ("fuori dai casi di cui agli articoli 416 e 416 *bis*"): è evidente allora che tale fattispecie venga inserita per colmare un vuoto normativo che si verificherebbe nei casi in cui il contesto organizzativo non sia tale da permettere la configurazione di una vera e propria associazione per delinquere. In sostanza ci si trova di fronte a casi in cui un minimo di accordo deve esserci, un'organizzazione di mezzi altrettanto (l'articolo parla infatti di "allestimento di mezzi o attività organizzate"), ma non tali da essere permanenti nel tempo e limitati alla commissione di più fatti determinati⁷.

La fattispecie, a differenza di quelle associative, pare che possa configurarsi anche monosoggettivamente, quindi attraverso il solo allestimento di mezzi, anche se tale ipotesi, nella realtà, dovrebbe verificarsi molto raramente.

2) Passiamo ora all'analisi del nuovo Titolo VI del Libro II c. p., la cui nuova denominazione diventa 'Dei delitti contro l'incolumità e la salute pubblica', mentre i Capi I e II vengono rispettivamente rinominati 'Dei delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica' e 'Dei delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza degli alimenti e dei medicinali'.

Gli artt. 2 e 3 dello Schema di Legge 'Caselli' modificano l'art. 439 c.p. e inseriscono il nuovo art. 439-*bis*, fattispecie complementare alla precedente: mentre il primo mira a sanzionare il vero e proprio avvelenamento di acque o alimenti, il nuovo 439 *bis* va a colmare il vuoto normativo che si verificherebbe nei casi in cui ci si trovasse di fronte ad una corruzione o contaminazione

⁷ Cfr. *Linee Guida*, cit., 52: "Proprio perché la nuova ipotesi di reato è destinata a coprire i casi in cui non ricorrono gli estremi per contestare l'associazione per delinquere (e di stampo mafioso) finalizzata alla commissione dei reati di frode in commercio di prodotti alimentari, al fine di regolare il concorso apparente tra norme si propone l'inserimento, ab initio, di una clausola di riserva («fuori dei casi di cui all'art. 416 e 416-*bis*»), sì da evitare i rischi di bis in idem sostanziale e chiarire il vuoto di tutela che l'inedita incriminazione mira a colmare. Alla luce di tale clausola, 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* c.p., in presenza del metodo mafioso). Si tratta, pertanto, 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".

che non assurgano a livello di avvelenamento, ma che non sia configurabile nemmeno quale semplice adulterazione (come previsto nel vigente art. 440 c.p.): l'esempio che si può portare è quello dell'inquinamento della falda acquifera, destinata al consumo collettivo.

L'art. 440 c.p.⁸ della riforma, che raggruppa e sostituisce anche gli artt. 442 e 444 c.p., è un reato di pericolo concreto strettamente collegato al fatto della consumazione del prodotto e generalmente rilevabile nel momento in cui qualche danno si è verificato: tale elemento è fondamentale nella differenziazione con i reati extra-codicistici, i quali si sostanziano, come detto in precedenza, in reati di pericolo-astratto. In altre parole, il nuovo art. 440 c.p. si colloca in una fase più avanzata dell'offensività, tanto che non può concorrere con l'art. 5 legge 283 del 1962, il quale, invece, ne è un presupposto.

Vengono poi aggiunte tre nuove fattispecie delittuose: l'omesso ritiro di alimenti pericolosi (art. 442 c.p.), informazioni commerciali ingannevoli pericolose (art. 444 c.p.) e il disastro sanitario (art. 445 c.p.).

Il primo si riferisce ai casi in cui l'operatore del settore alimentare, fuori dai casi di concorso con il 440 c.p., e quindi avendo ottenuto il possesso o alienato alimenti destinati al consumo in buona fede, venga successivamente a conoscenza della loro pericolosità per i consumatori ed ometta di provvedere al ritiro dei prodotti pericolosi dal mercato o al richiamo presso chi li ha acquistati o a chi li detiene (sempre se sia possibile) e di darne immediata comunicazione all'autorità competente.

Il secondo riguarda chiunque, fuori dal concorso con i reati codicistici e con l'art. 5 legge 283 del 1962, metta concretamente in pericolo la salute pubblica tramite informazioni commerciali false o incomplete relative ad alimenti. Anche in tale fattispecie vi è, come per la precedente, un nesso strutturale con il pericolo per la consumazione.

Le informazioni commerciali, come emerge dalla lettura della norma, non devono essere per forza false, ma è sufficiente l'idoneità ad ingannare tramite le modalità di trasmissione dell'informazione, che potrebbe anche non risultare menzognera.

Il disastro sanitario, come indicato anche nelle Linee Guida, è una fattispecie descritta con un alto grado di precisione, per evitare da una parte

⁸ "Chiunque produce, importa, esporta, spedisce in transito, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, trasporta, detiene per il commercio, commercializza, somministra, vende o distribuisce alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano, ovvero contraffatti o adulterati, ponendo concretamente in pericolo la salute pubblica nella consumazione del prodotto, è punito con la reclusione da due ad otto anni".

l'applicazione a situazioni che disastri non sono e dall'altra agevolare la verifica empirica della causalità.

Pur essendo una norma autonoma, la sua costruzione è quella di una fattispecie aggravante rispetto ai reati descritti in precedenza (artt. 439-*bis* e seguenti), che si verifica quando da questi ultimi derivino 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.

Come è già stato detto in precedenza, anche in tali casi il soggetto attivo non vuole affatto danneggiare intenzionalmente, non vuole provocare disastro alcuno, ma la propria condotta dolosa di pericolo sarà più gravemente sanzionata quando dalla stessa derivino, per colpa, gli eventi più gravi (morte, lesioni).

Un aspetto è di importanza fondamentale: il numero dei soggetti lesionati o morti serve solo a fini tipizzanti, ma in un eventuale processo le imputazioni per morte/lesione in capo ai singoli soggetti saranno in concorso con quella per disastro sanitario⁹.

Le fattispecie sinora analizzate (artt. 438-439-439*bis*-440-441-442-443-445) possono essere commesse anche colposamente, così come previsto all'art. 452 c.p., naturalmente con pene ridotte.

Come già è stato osservato, "il vero rafforzamento della tutela consiste nel rimodellare le fattispecie di prevenzione, cioè quelle più anticipate, di rischio, della legislazione speciale, in particolare del vigente art. 5, legge n. 283/1962, e nella responsabilizzazione delle persone giuridiche: qui risiede l'unica vera svolta nella politica criminale"¹⁰.

La Commissione ha previsto delle ipotesi che si modulano in base al *quantum* di offensività, distinguendo se le condotte poste in essere (art. 5 co. 1: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque prepara, produce, trasporta, importa, esporta, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, spedisce in transito, detiene per il commercio, somministra o commercializza con qualunque modalità alimenti che, per inosservanza delle procedure o dei requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti nazionali o

⁹ Cfr. *Linee Guida*, cit., 33 "le morti individuali dovranno concorrere con la fattispecie di disastro sanitario come reati contro la persona individuale: il disastro sanitario non "assorbe" le lesioni o le morti individuali perché non ne richiede la prova, di regola. È una fattispecie di pericolo, non c'è bis in idem. Se si richiede a fini tipizzanti che comunque almeno alcune morti siano provate è perché la fattispecie sia precisa nel concretizzare un evento di disastro: i singoli episodi lesivi o mortali restano elementi di un "pericolo comune" e di un danno esso stesso "comune", nel senso che non conta in questa fattispecie la loro individualità, e potrebbero anche essere non identificati, ma provati egualmente come vittime".

¹⁰ Cfr. DONINI, *op. cit.*, 8.

dell'Unione europea, oppure per il cattivo stato o l'inidoneità delle condizioni di conservazione, per i trattamenti subiti, l'alterazione, la presenza di ingredienti, componenti, cariche microbiche o additivi vietati o superiori ai limiti stabiliti da regolamenti o disposizioni ministeriali, risultino non sicuri, o per altra causa pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano [...]; co. 2: ‘...quando, a causa della falsità o incompletezza delle informazioni commerciali fornite in relazione ad essi, il consumo degli alimenti possa comportare effetti dannosi per la salute anche soltanto di particolari categorie di consumatori’) si riferiscano al commercio all'ingrosso o a quello al dettaglio: se si tratta di commercio al dettaglio o di somministrazione e le condotte siano colpose si applicherà una sanzione amministrativa; se si tratta di commercio al dettaglio o di somministrazione e le condotte siano dolose è prevista una sanzione contravvenzionale; in presenza di commercio all'ingrosso unito a condotte colpose si applicherà ancora una sanzione contravvenzionale; nei casi di commercio all'ingrosso e condotte dolose la fattispecie sarà delittuosa.

La distinzione tra commercio all'ingrosso e commercio al dettaglio (per la cui nozione il nuovo art. 5, co. VII, rimanda integralmente all'art. 4, lettere a) e b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114) è di fondamentale rilevanza, poiché nel primo caso la sanzione va a colpire (e quindi responsabilizzare) quelle imprese che si occupano della distribuzione di massa, per le quali il rischio alla salute aumenta notevolmente.

L'art. 5-*bis*, di nuovo conio, offre una definizione degli alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano¹¹, mentre il successivo art. 5-*ter*, anch'esso aggiunto *ex novo*, prevede per le violazioni del principio di precauzione (cioè 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”) sanzioni di tipo amministrativo. Complementare alla disciplina sulle frodi commerciali è l'art. 5-*quater*, il quale va a

¹¹ 1. Gli alimenti si intendono non sicuri quando risultano, anche in relazione a ingredienti, componenti o mangimi per animali utilizzati, in contrasto con i requisiti stabiliti dalla normativa vigente per la prevenzione di danni alla salute.

2. Gli alimenti si intendono pregiudizievoli per la salute quando la loro nocività, o quella dei singoli ingredienti, componenti o mangimi per animali utilizzati, pur non emergendo in base alla normativa vigente, è comunque accertata e conosciuta dal produttore o dall'operatore alimentare.

3. Gli alimenti si intendono inadatti al consumo umano quando, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione, il loro uso risulti inaccettabile.

sanzionare amministrativamente le ipotesi che non possano essere considerate come vere e proprie frodi.

La speciale causa di non punibilità introdotta agli artt. 12-ter e seguenti verrà analizzata nel paragrafo successivo riferito alla responsabilità da reato degli enti del comparto agroalimentare.

4. La responsabilità da reato delle imprese agroalimentari

Sebbene i reati di cui si è brevemente accennato siano costruiti come reati comuni, la realtà dei fatti, come precedentemente si anticipava, dimostra che gli autori delle fattispecie *de quo* siano essenzialmente le imprese del comparto agroalimentare.

La vera novità, allora, è quella della sensibilizzazione delle imprese stesse attraverso l'ampliamento del catalogo dei reati presupposto, dato che, nella sostanza, la sicurezza del consumatore e della propria salute dipende largamente dal loro comportamento.

Ad oggi, l'elenco dei reati presupposto risulta aggiornato con le norme sulle frodi in commercio, all'art. 25-bis.1 del d. lgs. 231 del 2001 relativo ai "Delitti contro l'industria e il commercio". Le sanzioni previste per tali fattispecie sono di tipo pecuniario (per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-ter e 517-quater è prevista la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote, mentre per i delitti di cui agli articoli 513-bis e 514 la sanzione pecuniaria fino a ottocento quote) e, in certi casi, di tipo interdittivo (l'interdizione dall'esercizio dell'attività; la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; il divieto di pubblicizzare beni o servizi).

La Commissione Caselli ha lavorato su tre necessità: "estendere la responsabilità degli enti ai reati alimentari di maggiore gravità; incentivare l'applicazione concreta delle norme in tema di responsabilità degli enti, da parte dell'autorità di polizia giudiziaria e della stessa autorità giudiziaria; favorire l'adozione e l'efficace attuazione di più puntuali modelli di organizzazione e di gestione da parte delle imprese anche di minore dimensione"¹².

Innanzitutto era evidente la necessità di ampliare l'elenco dei reati presupposto, inglobando tutti i reati agroalimentari di maggiore rilevanza: ciò è stato previsto agli artt. 32 e seguenti dello schema di disegno di legge, da una parte,

¹² Cfr. *Linee Guida*, cit., 18.

eliminando gli artt. 516, 517, 517-ter e 517-quater dall'art. 25-bis.1, co. I, lett. a) e introducendo un nuovo art. 25 bis.2 dedicato esclusivamente alle frodi in commercio dei prodotti alimentari; dall'altra, inserendo un successivo e innovativo art. 25 bis.3 relativo ai delitti contro la salute pubblica, finora non compresi nel campo di applicazione 231.

Il nuovo art. 25 bis.2 prevede sanzioni pecuniarie così distribuite: per i delitti di cui agli articoli 516, 517 fino a trecento quote, per il delitto di cui all'articolo 517-quater da cento a quattrocento quote e per il delitto di cui all'articolo 517-quater.1 da duecento a ottocento quote.

In caso di condanna per tale ultima fattispecie si applicano anche le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma secondo.

Nell'articolo relativo ai delitti contro la salute pubblica la tecnica legislativa è quella di prevedere singolarmente per ogni fattispecie differenti sanzioni pecuniarie ed interdittive, calibrandone l'afflittività in base al grado di offensività del reato. Abbiamo, dunque, un carico sanzionatorio così ripartito:

a) per il delitto di cui agli artt. 439, la sanzione pecuniaria da cinquecento a mille quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da uno a due anni;

b) per il delitto di cui all'articolo 439-bis, la sanzione pecuniaria da cinquecento a ottocento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da uno a due anni;

c) per il delitto di cui all'art. 440, la sanzione pecuniaria da trecento a seicento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da sei mesi a un anno;

d) per il delitto di cui all'art. 440-bis, la sanzione pecuniaria fino a trecento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività fino a sei mesi;

e) per il delitto di cui all'art. 444, la sanzione pecuniaria fino a trecento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività fino a sei mesi;

f) per il delitto di cui all'art. 445-bis, la sanzione pecuniaria da quattrocento a ottocento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da uno a due anni;

g) per il delitto di cui all'art. 452, la sanzione pecuniaria fino a trecento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività fino a sei mesi.

Comune ad entrambe le nuove fattispecie è il comma conclusivo (art. 25 bis.2 co. III e art. 25 bis.3 co. II), ove si prevede la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, co. III, quando l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati: nel caso dei delitti relativi alle frodi la sanzione interdittiva definitiva vale per ogni fattispecie indicata, mentre nel caso dei delitti contro la salute pubblica l'interdizione si applica esclusivamente al delitto di avvelenamento di acque o alimenti.

La riforma, d'altro canto, non prevede l'inserimento nel catalogo dei reati presupposto dell'art. 5 legge 283 del 1962, cosa che pare assolutamente incomprensibile: come si può pensare, ad esempio, di punire l'ente per disastro sanitario e non per la fattispecie presupposta prevista all'art. 5? Si auspica in tal senso un intervento legislativo volto a ricomporre tale spaccatura¹³.

Una volta inserite le fattispecie, ci si è occupati di prevedere un modello di organizzazione e gestione specifico per l'ente qualificato come impresa alimentare: consapevole che l'adozione di un MOG, infatti, non sia elemento sufficiente ai fini di un esonero da responsabilità, la Commissione ha dedicato un articolo al modello costruito in modo sartoriale attorno all'impresa agroalimentare.

Difatti, come enucleato dalla ordinanza *ex art.* 45 d.lgs. 231 del 2001 del Gip del Tribunale di Milano del 20 settembre 2004, depositata il 9 novembre 2004, cioè il famoso 'Decalogo 231', il modello deve contenere una mappatura dei rischi di reato specifica ed esaustiva e non meramente descrittiva o ripetitiva del dettato normativo e deve contenere protocolli e procedure specifici e concreti.

Tale analiticità rileva in punto prova, ove l'elusione fraudolenta del MOG da parte dei soggetti che hanno commesso il reato non sussiste se il modello "non contempla tutte le procedure comportamentali necessarie alla prevenzione del reato contestato. (Nel caso di aggio tagging informativo, la mancata regolamentazione di talune fasi del processo di redazione del comunicato stampa, rivolto al mercato degli investitori, ha consentito ai vertici della società di manipolare il contenuto delle informazioni e di pubblicizzare il comunicato medesimo al riparo da ogni controllo interno: trattasi, pertanto, di semplice abuso di potere e non di condotta ingannevole). [...] La elusione fraudolenta del modello organizzativo, *ex art.* 6, co. primo, lett. c) del D.Lgs. n. 231 del 2001, che esonera l'ente dalla responsabilità per l'illecito amministrativo dipendente dal reato commesso da soggetti in posizione apicale, richiede necessariamente una condotta ingannevole e subdola, di aggiramento e non di semplice "frontale" violazione delle prescrizioni adottate"¹⁴.

Partendo da tali presupposti di fondo, l'art. 31 del progetto di legge inserisce un art. 6-*bis* al d.lgs. 231/2001, che recita "modelli di organizzazione dell'ente

¹³ Come osservato da DONINI, *op. cit.*, 39, "questa scelta non risulta discussa in Commissione (anche le Linee Guida non recano traccia di una deliberata esclusione) e pare il frutto di una dimenticanza". Non risultando un'espressa volontà in senso negativo da parte della Commissione, l'inserimento dell'art. 5 L. 283/1962 tra i reati presupposto sembra l'unica via logicamente percorribile, incappando, in caso contrario, in un vuoto normativo incolmabile.

¹⁴ Cass., Sez. V, 18 dicembre 2013, n. 4677, Caso Impregilo s.p.a., in C.E.D. Cassazione Penale 2013.

qualificato come impresa alimentare”, tramite il quale si riempie di contenuto il modello organizzativo dell’impresa agroalimentare, operando già nella norma una specializzazione nel settore in esame, cosa che in linea di massima non avviene.

Tale specificazione fa sì che gli operatori dovranno adeguarsi alle indicazioni normative, avendo, da una parte, lo svantaggio di una minore libertà di manovra nella predisposizione del modello, dall’altra, però, la sicurezza di doversi adattare a delle prescrizioni che possano guidare in modo più agevole ad una corretta costruzione del modello, senza dover far esclusivamente riferimento alle Linee Guida di categoria, peraltro considerate dalla dottrina maggioritaria documenti con funzione ‘pedagogica’, non indicando le cautele concrete da attuare per evitare il rischio-reato¹⁵.

Ulteriore vantaggio, di non poco conto, è la presunta idoneità del modello organizzativo che sia stato adattato alle specifiche norme di legge, con conseguente riduzione della discrezionalità del giudice nella valutazione dell’idoneità stessa e semplificazione in fase probatoria grazie alla guida dell’articolato normativo¹⁶. La conformazione alla legge, limitando fortemente la capacità auto-normativa, sarà uno strumento processuale di grande forza, che metterà l’organo giudicante nella condizione di determinarsi a condannare l’ente solo in casi alquanto rari.

Analizziamo nel dettaglio l’art. 6-*bis* per comprendere come il MOG debba essere strutturato. Innanzitutto l’idoneità esimente o attenuante della responsabilità si avrà con l’attuazione di un modello in grado di conformarsi agli obblighi nazionali ed internazionali, con particolare riferimento:

- a) al rispetto degli *standard* relativi alla fornitura di informazioni sugli alimenti;
- b) alle attività di verifica sui contenuti delle comunicazioni pubblicitarie al fine di garantire la coerenza degli stessi rispetto alle caratteristiche del prodotto;
- c) alle attività di vigilanza con riferimento alla rintracciabilità, ovvero alla possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un prodotto alimentare attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione;
- d) alle attività di controllo sui prodotti alimentari, finalizzati a garantire la qualità, la sicurezza e l’integrità dei prodotti e delle relative confezioni in tutte le fasi della filiera;

¹⁵ PIERGALLINI, *Paradigma dell’autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del “modello organizzativo” ex d.lgs. n. 231/2001)*, in *Cass. pen.*, 2013, 842 ss.

¹⁶ C. CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, cit. 14-15.

e) alle procedure di ritiro o di richiamo dei prodotti alimentari importati, prodotti, trasformati, lavorati o distribuiti non conformi ai requisiti di sicurezza degli alimenti;

f) alle attività di valutazione e di gestione del rischio, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo;

g) alle periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello.

La forza specializzante della normativa 231 in tema di sicurezza alimentare ci porta, prima di procedere nell'analisi, a fare una considerazione importantissima, già segnalata da attenta dottrina¹⁷: sebbene la Commissione non si spinga fino a prevedere l'adozione del MOG come obbligatoria, l'evidenziare come strutturare il MOG e chi possa ricoprire il ruolo di organismo di vigilanza in base alle dimensioni aziendali, al numero dei dipendenti e al volume d'affari, al tipo di formazione posseduta, trasformerebbe il mero onere in un obbligo travestito da onere.

In caso di commissione di reati presupposto la contestazione in giudizio parrebbe inevitabile e sarebbe talmente ben esplicitata nella norma che il giudice non avrebbe problemi ad individuare le carenze aziendali. In sostanza, la Commissione pare che abbia ragionato in modo tale da costringere le imprese, seppur non formalmente, ad attuare un modello organizzativo gestionale: perché non prevederlo già come obbligatorio, soprattutto per le imprese più grandi e con organizzazioni complesse, ove la distribuzione di poteri impone un controllo più invasivo?

Si può osservare come la specializzazione della normativa si allinei ad un *trend* in cui sia gli Enti pubblici sia la giurisprudenza abbiano imposto l'adozione di un modello 231 o comunque ne abbiano sanzionato la mancanza: ci si riferisce al decreto n. 5808 del 8.6.2010¹⁸ della Regione Lombardia, che prevedeva entro il 31.12.2010 l'adozione del Codice Etico, la nomina dell'OdV e la comunicazione alla Regione Lombardia ed entro il 31.03.2011 l'adozione del MOG e la comunicazione alla Regione Lombardia; alla Legge Regione Calabria n. 15 del 21 giugno 2008, il cui art. 54¹⁹

¹⁷ ABRIANI, *La responsabilità da reato degli enti: modelli di prevenzione e linee evolutive del diritto societario*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 193.

¹⁸ "Approvazione dei requisiti e delle modalità operative per la richiesta di iscrizione all'albo regionale degli operatori pubblici e privati per i servizi di istruzione e formazione professionale e per i servizi al lavoro in attuazione della D.G.R. N. VIII del 23 dicembre 2009".

¹⁹ "Co. I: le imprese che operano in regime di convenzione con la Regione Calabria, sono tenute ad adeguare, entro il 31 dicembre 2008, i propri modelli organizzativi alle disposizioni di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante la "disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società, e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma

prescriveva che le imprese operanti in convenzione con la regione avrebbero dovuto adeguarsi alla normativa 231; alla giurisprudenza del pronuncia del Tribunale Milano, sez. VIII civ., 13 febbraio 2008, n. 1774²⁰, la quale condannava l'amministratore delegato e presidente del C.d.A. per non aver adottato o proposto di adottare un modello organizzativo.

Il II co. dell'art. 6-*bis* prevede che: i modelli di cui al comma primo, avuto riguardo alla natura ed alle dimensioni dell'organizzazione e del tipo di attività svolta, devono in ogni caso prevedere:

a) idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività ivi prescritte;

b) un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello;

c) un idoneo sistema di vigilanza e controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla genuinità e alla sicurezza dei prodotti alimentari, alla lealtà commerciale nei confronti dei consumatori, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico.

3. Nelle piccole e medie imprese, come individuate ai sensi dell'articolo 5 della legge 11 novembre 2011, n. 180, il compito di vigilanza sul funzionamento dei modelli in materia di reati alimentari può essere affidato anche ad un solo soggetto, purché dotato di adeguata professionalità e specifica competenza anche nel settore alimentare nonché di autonomi poteri di iniziativa e controllo. Tale soggetto è individuato nell'ambito di apposito elenco nazionale istituito presso le Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura con provvedimento del Ministero dello Sviluppo Economico.

4. Il titolare di imprese alimentari aventi meno di dieci dipendenti e volume d'affari annuo inferiore a 2 milioni di euro può svolgere direttamente i compiti di prevenzione e tutela della sicurezza degli alimenti o mangimi e della

dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300", dandone opportuna comunicazione ai competenti Uffici Regionali'.

²⁰ Questa la motivazione: "[...] per quanto attiene all'omessa adozione di un adeguato modello organizzativo [...] risulta [...] incontestabile il concorso di responsabilità di parte convenuta che, quale Amministratore Delegato e Presidente del C.d.A., aveva il dovere di attivare tale organo[...]" . In *Riv. dottori comm.*, 2008, 6, 1265 (nota di: TROYER, INGRASSIA).

lealtà commerciale qualora abbia frequentato corsi di formazione adeguati alla natura dei rischi correlati alla propria attività produttiva nel rispetto dei contenuti e delle articolazioni, da definirsi mediante accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge. In tali ipotesi, non ha l'obbligo di designare l'operatore del settore degli alimenti o dei mangimi, il responsabile della produzione e il responsabile della qualità.

La norma propone un'organizzazione a scalare del sistema dei controlli: nel caso del titolare dell'impresa con meno di dieci dipendenti e volume d'affari annuo inferiore a 2 milioni di euro il ruolo di controllore può essere svolto dallo stesso, ma deve necessariamente aver frequentato corsi di formazione adeguati ai rischi inerenti la propria attività produttiva²¹. Tale attività di prevenzione e tutela della sicurezza degli alimenti e della lealtà commerciale andrebbe svolta in base ai contenuti che saranno presi dalla Conferenza Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano nel termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge. Anche qua ci si aspetta dalla Conferenza dettagliate indicazioni, le quali favorirebbero il ruolo dell'imprenditore da una parte e quello delle autorità giudicanti dall'altra. In tali casi, il titolare d'impresa non ha l'obbligo di designare l'operatore del settore degli alimenti o dei mangimi, il responsabile della produzione e il responsabile della qualità; per quanto riguarda le piccole e medie imprese²² è prevista la possibilità di nominare un organismo di vigilanza monocratico, ma a due condizioni: a)

²¹ Come si è giustamente osservato, 'è di intuitiva evidenza che, al cospetto di un ente di piccole dimensioni, governato da un amministratore unico, è impensabile costruire un modello di organizzazione volto a contenere il rischio-reato che si appunta su tale figura apicale; vi ostano ragioni logiche prima che giuridiche, atteso che l'amministratore unico non può certo costruire e incardinare un modello per controllare se stesso. Per contro, in simili realtà, in cui risalta la 'semplicità' della struttura organizzativa (in cui, cioè, il vertice e la base operativa si 'toccano', senza una significativa presenza della linea intermedia - il management), il modello potrà essere adottato nei confronti dei dipendenti (o di un dirigente) sì che, in tale evenienza, l'amministratore unico potrà esercitare personalmente le funzioni di controllo di pertinenza dell'Organismo di Vigilanza'; cfr. PIERGALLINI, *op. cit.*, nota n. 6. Tale evidenza non sminuisce il fatto che il titolare dell'impresa debba in ogni caso adempiere al proprio ruolo con professionalità e competenza, svolgendo l'adeguata attività di formazione, nel caso in esame ulteriormente specificata dalle determinazioni della Conferenza Stato-Regioni-Province autonome.

²² La novella rimanda, per la definizione, all'art. 5 della legge 11 novembre 2011, n. 180, il quale a sua volta recepisce le definizioni della raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. L. 124 del 20 maggio 2003. In base all'art. 2 della raccomandazione abbiamo queste definizioni:

1. La categoria delle microimprese delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR.

possesso di adeguata professionalità, specifica competenza anche (quindi non per forza esclusivamente) nel settore alimentare, autonomi poteri di iniziativa e controllo; b) iscrizione in un apposito elenco nazionale istituito presso le Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura con provvedimento del Ministero dello Sviluppo Economico.

In riferimento alla lettera b) del II co. dell'art. 6 *bis*, relativo alla distribuzione dei poteri e quindi delle responsabilità e conseguenti sanzioni, ruolo decisivo assume l'istituto della delega di funzioni, tanto da venirgli dedicata una specifica disciplina al nuovo art. 1-*bis* legge n. 283 del 1962.

Tale modalità normativa si allinea a quella prevista in materia di sicurezza sul lavoro, agli artt. 16 e seguenti del d.lgs. n. 81 del 2008, ove vengono disciplinati i limiti e le condizioni di ammissibilità della delega (che essa risulti da atto scritto recante data certa; che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; che la delega sia accettata dal delegato per iscritto; che alla delega venga data adeguata e tempestiva pubblicità), subdelega e obblighi rimanenti in capo al delegante²³.

Come è noto, la delega di funzioni non fa venir meno in capo al delegante l'obbligo di vigilare sul corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite, a meno che sia stato adottato ed attuato un modello 231, per le imprese agroalimentari secondo le nuove indicazioni dell'art. 6-*bis*.

Il rapporto tra modello organizzativo e sistema delle deleghe, dunque, si compenetra: la necessità di individuare le aree a rischio, le funzioni da svolgere, le modalità di controllo su tali attività, fa sì che un sistema di deleghe minuziosamente dettagliato permetta in modo celere l'individuazione del soggetto titolare della funzione e quindi della responsabilità. Gli stessi protocolli dovranno essere descritti in modo tassativo sulla base dello specifico rischio individuato in base alla specifica attività: vista la 'frammentazione' delle funzioni, le cautele saranno individuate tenendo conto dell'*iter* collettivo (e complesso) che conduce alle decisioni dell'impresa.

2. Nella categoria delle PMI si definisce piccola impresa un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR.

3. Nella categoria delle PMI si definisce microimpresa un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR.

²³ Sul punto anche CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, cit., 11.

Elemento agevolativo nell'individuazione delle cautele è dato dalla specificazione di tutte le condotte rilevanti nella filiera alimentare, così come individuate sia nel nuovo art. 440 c.p. sia nel rinnovato art. 5 legge n. 283 del 1962 (chiunque produce, importa, esporta, spedisce in transito, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, trasporta, detiene per il commercio, commercializza, somministra, vende o distribuisce alimenti non sicuri): per ognuna di queste condotte, che ricoprono l'intero ciclo di vita dell'alimento fino al momento finale dell'arrivo del prodotto nelle mani del consumatore, dovrà farsi riferimento ad una particolare figura di agente-modello, calibrando ciascuna cautela in base allo specifico rischio da prevenire.

Nelle imprese con processi decisionali altamente complessi, infatti, non si può fare riferimento alla nozione classica dell'agente-modello, che risulterebbe ipodotata²¹: la procedimentalizzazione delle fasi fa sì che la decisione non provenga mai da un unico soggetto, ma dalla somma delle attività poste in essere in ciascuna fase della filiera, così che per ognuna di esse si dovrebbe porre in essere una specifica attività di controllo e si dovrebbero adottare modelli organizzativi che specifichino le modalità di prevenzione per ciascuna fase aziendale.

Tutto quanto sopra evidenziato, appare chiaro che la redazione da parte delle associazioni di categoria di linee guida e codici comportamentali contrassegnati da un alto grado di genericità, a fronte del bisogno delle imprese di una sempre maggiore specificazione e formalizzazione dei modelli, lascia il tempo che trova.

Alla novità legislativa di individuare un MOG specifico per il comparto alimentare seguirà, senza dubbio, la critica di un aumento eccessivo dei costi da parte delle imprese, costrette ad investire sulla prevenzione: tali perplessità sono naturalmente irragionevoli, tipiche di un modo di concepire l'impresa come soggetto che preferisce correre ai ripari più che evitarli.

Investire sulla prevenzione significa evitare eventuali (ed estenuanti) processi penali (con tutto il carico sanzionatorio che ne consegue), garantire un efficace sistema dei controlli interno e, elemento da molti non preso in considerazione, tutelare la propria immagine da un probabile danno reputazionale che polverizzerebbe la fiducia e la credibilità dell'impresa.

Inoltre, la previsione di un modello 231 specifico per il comparto agroalimentare può essere considerato il banco di prova per una eventuale applicazione futura ad altri settori strategici del mondo imprenditoriale italiano: è stato osservato, a tal proposito, che 'un tale impianto, testato in questo delicato e

²¹ Cfr. C. PIERGALLINI, *op. cit.*, pag. 2105-2106.

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 agroalimentare²⁵.

5. Il meccanismo estintivo delle contravvenzioni

Un cenno conclusivo al meccanismo estintivo previsto con i nuovi artt. 12 *ter* e seguenti, aggiunti alla legge n. 283 del 1962. Il campo di applicazione è quello delle contravvenzioni e viene prevista una procedura complessa che conduca all'estinzione del reato.

Il meccanismo si applica quando le contravvenzioni, secondo quanto disposto dall'art. 12-*ter*, 'non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alla salute pubblica ed alla sicurezza alimentare, e la cui realizzazione dipende da rischi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro, che possano essere neutralizzati o rimossi'.

L'organo di vigilanza (nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria *ex art. 55 c.p.p.*) o la polizia giudiziaria impartiscono una prescrizione al contravventore, il quale dovrà rispettarla per regolarizzare la situazione in un termine che nella norma è indicato quale 'periodo di tempo tecnicamente necessario'. La prescrizione verrà notificata anche al legale rappresentante dell'ente ove il contravventore opera e verrà riferita al pubblico ministero secondo quanto previsto all'art. 347 c.p.p.

Nel termine indicato, o nel termine prorogato al massimo di tre mesi nei casi in cui vi siano ritardi non imputabili al contravventore e lo stesso chieda una proroga, se il contravventore ha rispettato la prescrizione, l'organo di vigilanza, effettuati i relativi controlli entro trenta giorni dalla scadenza del termine fissato, lo ammetterà a pagare in via amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari ad un terzo del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Decorsi 120 giorni dal termine stabilito per l'adempimento della prescrizione l'organo di vigilanza comunica al p.m. il rispetto della prescrizione e l'eventuale pagamento della somma.

Se risulta, al contrario, l'inadempimento, l'organo accertatore ne dà comunicazione al p.m. e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine indicato nella prescrizione.

²⁵ Cfr. C. CUPELLI, *op. cit.*, pag. 15.

Se la notizia di reato giunga al pubblico ministero da soggetti diversi dall'organo di vigilanza o dalla polizia giudiziaria, sarà lo stesso pubblico ministero a darne comunicazione a questi ultimi affinché procedano nei tempi e nei modi sopra descritti.

Dal momento dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato il procedimento penale relativo alla contravvenzione viene sospeso fino a quando il pubblico ministero non riceva notizie in merito all'adempimento o inadempimento da parte dell'organo accertatore. La sospensione non preclude la possibilità di richiedere l'archiviazione del procedimento, di assumere le prove tramite incidente probatorio, gli atti urgenti in fase di indagine, né il sequestro preventivo ex artt. 321 e ss. c.p.p.

Se il contravventore rispetta la prescrizione e adempie al pagamento della somma la contravvenzione si estingue e il pubblico ministero richiede l'archiviazione.

Nei casi di adempimento tardivo, ma ritenuto congruo in base all'art. 12-ter.2, si valuta l'applicazione dell'art. 162-bis c.p. e la somma da versare corrisponderebbe alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Quando si applica, in concreto, tale meccanismo? Riprendendo quanto detto al paragrafo 2, lo schema sanzionatorio che ispira la riforma si basa sulla scalarità dell'offensività e le sanzioni contravvenzionali sono previste nei casi di commercio al dettaglio o di somministrazione uniti a condotte dolose e in quelli di commercio all'ingrosso uniti a condotte colpose.

Nei casi di commercianti al dettaglio, puniti con l'arresto o con l'ammenda, *nulla quaestio*. Nei casi di condotte colpose relative al commercio all'ingrosso, come in precedenza elencate ed individuate, il fatto di essere prevista come sanzione esclusiva l'arresto non implica che la Commissione abbia voluto disapplicare il meccanismo in tali frangenti: in realtà, la possibilità di sostituire la pena dell'arresto con quella dell'ammenda, nelle forme e nelle modalità previste dal nuovo art. 12 ter.6, fa propendere per l'estensione dell'ambito applicativo²⁶.

Esaminate le modalità estintive delle contravvenzioni, resta da chiederci: in che rapporto si collocano rispetto alla responsabilità degli enti?

Un primo spunto è dato dal fatto che l'estinzione della contravvenzione salva non solo l'imputato dall'incriminazione, ma anche l'impresa dall'obbligo di

²⁶ In tal senso si esprime la dottrina maggioritaria: si veda CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, cit., 7; DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *www.penalecontemporaneo.it*, cit., 38; *Linee Guida*, cit., 81.

regolarizzazione. È già stato osservato come se è vero che ‘la responsabilità degli enti «passa» sempre attraverso una qualche responsabilità individuale da reato, però gli enti rimangono i portatori del peso economico e organizzativo di tutte le regolarizzazioni: la responsabilità individuale appare dunque strumentale alla sicurezza’²⁷.

Una seconda osservazione riprende una critica svolta in precedenza: l’art. 5 L. 283/1962 verrà assorbito nel campo di applicazione 231? Se la Commissione non pare abbia voluto escludere tale inserimento, l’eventuale considerazione delle fattispecie descritte nella norma extra codicistica quali reati presupposto farà sì che il meccanismo estintivo delle contravvenzioni, facendo venire meno il reato presupposto, implicherà l’assenza della responsabilità da reato in capo all’impresa.

²⁷ DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in www.penalecontemporaneo.it, cit., 38.