

## Novità

### Considerazioni dell'industria alimentare sul progetto di riforma della Commissione Caselli

Alessandro Artom

#### 1.- Premessa e considerazioni di carattere generale

Federalimentare è stata invitata a partecipare ai lavori della seconda sottocommissione della Commissione Caselli per l'elaborazione di un progetto di riforma dei reati in materia alimentare, ed ha istituito al proprio interno un gruppo di lavoro, che ha proposto le osservazioni qui di seguito riferite.

#### A) Eccessiva anticipazione delle incriminazioni alla soglia del rischio

Lo svolgimento del mandato della Commissione per la riforma dei reati in materia agroalimentare si è incentrato essenzialmente sull'introduzione nel sistema di fattispecie delittuose "di rischio", che anticipano le incriminazioni già alla soglia del rischio.

Sul tema, si deve tenere conto che:

- il Legislatore comunitario prevede il ricorso al principio di precauzione soltanto in presenza di circostanze specifiche e della possibilità di effetti dannosi;
- gli "illeciti di rischio", anche per esperienze passate, determinano sempre un appesantimento del sistema procedimentale e processuale penale, già notoriamente ingolfato;
- tale approccio comporta un aumento dei tempi e dei costi del processo, perché accertare il pericolo per la salute negli illeciti di rischio è attività complessa, con la necessità processuale di avvalersi costantemente di ausiliari-periti;

- i delitti, così come previsti, insidiano i principi di tassatività e personalità, cardini della responsabilità penale.

L'impostazione seguita, privilegiante la fase accertativa dell'illecito, meriterebbe un approfondimento ulteriore, al fine di meglio ipotizzare e demarcare l'intervento anticipatorio di natura penale, ancorandolo a rigide ipotesi di nocività o dannosità del prodotto e concreto rischio per la sicurezza del consumatore, avendo come riferimento il Regolamento (CE) n. 178/2002 (sulla *food safety*) e, in particolare, le sue numerose definizioni, tra cui spiccano proprio quelle di "pericolo", "rischio" e "responsabilità" dell'operatore alimentare.

#### B) Panpenalizzazione

La Commissione ha promosso la creazione di nuove fattispecie di illeciti agroalimentari, riformulando anche i beni giuridici tutelati, che potrebbe causare:

- un sovraccarico delle attività di indagine di natura penale;
- criticità nelle attività di controllo e alla vigilanza degli illeciti alimentari;
- incremento del ricorso agli strumenti cautelari di natura reale (sequestri), con inevitabile coinvolgimento degli organi giudiziari (GIP e Tribunale del Riesame) già nella fase delle indagini preliminari;
- depotenziamento, a seguito dell'inasprimento delle pene, dello strumento deflattivo del Decreto penale di condanna (procedimento speciale previsto dal nostro codice di rito), impiegato spesso in ambito alimentare;
- rischio di affidare esclusivamente al giudice il compito di "proporzionare" la sanzione;
- accertamento del nesso di causalità dell'illecito (di rischio) delegata sostanzialmente ad un soggetto tecnico (perito).

Sarebbe inoltre opportuno scongiurare eccessivi sbilanciamenti delle fattispecie di cui al Titolo VIII (Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio), a favore del bene giuridico protetto dalla "tutela del consumatore", rispetto a quello originariamente tutelato dalla norma penale ovvero la

“lealtà commerciale” (leale esercizio dell’industria e del commercio).

## 2.- Parte speciale

### A) Riforma codice penale

Per quanto riguarda la nuova formulazione degli articoli: 516, 517, 517 bis, 517 quater e l’aggiunta del 517 quater-1 (agropirateria) c.p. si può osservare quanto segue:

1) la nuova formulazione dell’art 516 (frode in commercio di prodotti alimentari - art. 12 Riforma Caselli) appare affetta da eccessiva criminalizzazione (come delitto) dell’illecito alimentare, con il rischio di ingolfare il sistema penale, rendendo meno efficace la risposta sanzionatoria oggi assicurata a fattispecie considerate di rilevanza amministrativa (vedi sanzioni amministrative ex art. 18 del Dlgs. 109/92, che prevede tali sanzioni anche per le violazioni al Reg. UE 1169/2011 e lo schema di Dlgs per sanzioni amministrative relative alla dichiarazione nutrizionale di cui al Reg. UE 1924/2006 e Sezione III – articoli 29 e ss. Reg. UE 1169/2011);

2) il nuovo art. 517 (vendita di alimenti con segni mendaci art. 13 Riforma Caselli) prevede che l’omissione delle indicazioni obbligatorie sull’origine o provenienza degli alimenti (art. 9 par. 1, lettera i) Reg. UE 1169/2011) o le indicazioni obbligatorie previste dall’art. 9 di detto Regolamento che risultino ingannevoli per il consumatore, siano punite come delitto. Infatti nei casi di ingannevolezza delle indicazioni obbligatorie ovvero nei casi di omissione delle indicazioni obbligatorie sulla provenienza o origine degli alimenti, c’è il rischio che l’organo ispettivo invii il rapporto alla Procura. Ciò, anche nei casi che non siano da ricondursi ad una volontà dolosa, ma ad una errata etichettatura, poiché solo in corso di procedimento penale si potrà accertare l’eventuale dolo o colpa, dove ora si irrogerebbero solo sanzioni amministrative. A tale proposito va ricordato che lo Schema di Dlgs. Sanzioni delle violazioni al Reg. UE 1169/2011 prevede la non applicazione delle sanzioni amministrative nei casi individuabili come frode, il che consente agli organi di controllo di inviare il rapporto alla Procura solo nei casi di dubbia frode e non già per tutte le asserite

violazioni in materia di etichettatura. In pratica, secondo la proposta di riforma, tutte le violazioni in tema di: pratiche leali di informazione, responsabilità, indicazioni obbligatorie sugli alimenti, indicazioni sul paese d’origine o luogo di provenienza, dichiarazioni nutrizionali, previste dal Reg. UE 1169/2011, potrebbero essere considerati delitti, punibili con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino ad € 30.000;

3) l’art. 14 della Riforma Caselli sostituisce in toto l’art. 517 bis c.p. ricomprendendo nelle circostanze aggravanti i casi sanzionati dagli articoli 516, 517 e 517 quater c.p., se commessi mediante falsi documenti di trasporto, se l’alimento è falsamente presentato come biologico, se i fatti sono commessi per la finalità del commercio all’ingrosso o della grande distribuzione, andrebbe a penalizzare indiscriminatamente, indipendentemente dalla gravità del fatto commesso. In particolare per quanto riguarda l’aggravante prevista, qualora i reati di cui sopra, siano stati commessi da commercianti all’ingrosso o della grande distribuzione, la riforma non tiene conto dell’ampia definizione di “commercio al dettaglio” di cui all’art. 3 del Reg. UE 178/2002. Tale definizione ricomprende la movimentazione e/o trasformazione degli alimenti e il loro stoccaggio nel punto di vendita o di consegna al consumatore finale, compresi i terminali di distribuzione, gli esercizi di ristorazione, le mense di aziende e istituzioni, i ristoranti e altre strutture di ristorazione analoghe, i negozi, i centri di distribuzione per supermercati e i punti di vendita all’ingrosso. Tale definizione comunitaria, include tutto il ciclo del prodotto alimentare a valle della produzione e dovrebbe indurre a superare il diverso trattamento sanzionatorio previsto dalla riforma Caselli, in relazione alla qualifica soggettiva dell’autore, riconducendo eventuali differenziazioni esclusivamente alla gravità del fatto;

4) l’articolo 15 della Riforma Caselli sostituisce in toto l’art. 517 quater c.p. e l’art.16 della Riforma Caselli introduce un nuovo art. 517 quater – 1 con il titolo suggestivo, ma di difficile connotazione di “*Agropirateria*”. Per effetto dell’art. 39 della Riforma Caselli che modifica l’art. 9 della Legge 689/81, l’applicazione delle sopra indicate modifiche al codice penale comporterebbe gravi problemi nella gestione dei controlli e delle sanzioni alle violazioni delle disposizioni di etichettatura dei prodotti alimentari e

potrebbe investire diverse fattispecie di condotte non dolose, già previste dalla normativa in materia di etichettatura sia di rango comunitario che nazionale, le quali condotte trovano la corrispondente sanzione nell'emanando D.lgs. sanzioni alle disposizioni del Reg. UE 1169/2011 in continuità con il regime sanzionatorio amministrativo previsto dall'art. 18 del D.lgs. 109/1992.

L'estensione della deroga all'art. 9 della Legge 689/81 stravolge il "Principio di specialità", che prevede che *"Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale"*. Le uniche deroghe attuali (comma 3) al Principio di specialità riguardano casi di violazioni riferite alla sicurezza degli alimenti che configurano reati contro la salute. La proposta di modifica dell'art. 9 L. 689/81 intende ricomprendere nella deroga al Principio di specialità, anche casi di violazioni afferenti l'etichettatura degli alimenti o pratiche commerciali, sanzionabili con la sanzione amministrativa pecuniaria, proprio disciplinata dalla L. 689/81. In base a tale Legge 689/81, oggi il soggetto preposto ai controlli ha l'onere di decidere se irrogare una sanzione amministrativa o fare rapporto all'autorità giudiziaria per le eventuali valutazioni penali.

## B) Riforma D.lgs. 231/2001

Gli articoli da 28 a 31 della Riforma Caselli comportano sostanziali modifiche al D.lgs. 231/2001.

Sul punto permangono perplessità sulla disciplina ad hoc proposta per i modelli di organizzazione e gestione adottati dalle imprese alimentari. In particolare possiamo rilevare quanto segue:

- a) è assunto come criterio di riferimento il settore di operatività dell'ente qualificato come "impresa alimentare". La disposizione è ancora poco chiara, perché prevede un'esimente generale per le imprese alimentari che adottino modelli organizzativi i cui contenuti obbligatori sono riferiti ai c.d. reati agroalimentari, senza contemplare ulteriori reati presupposto ex D.Lgs. 231/2001, che potrebbero avere impatto anche per le imprese operanti nel settore alimentare;
- b) le indicazioni riguardanti i contenuti minimi del

modello organizzativo risultano inadeguate ad individuare in concreto i criteri e gli elementi essenziali ai fini dell'efficienza del modello stesso.

In conclusione desta perplessità l'introduzione di una norma speciale per le sole imprese alimentari nell'ambito della disciplina di responsabilità amministrativa degli enti.

La giurisprudenza recente ha individuato alcuni principi al fine di rendere i modelli organizzativi idonei ed efficaci. Nel concreto i modelli devono prevedere:

- 1) la valutazione del rischio, attraverso l'individuazione delle attività nel cui ambito possono essere commessi reati. Un modello organizzativo è idoneo ed efficace se viene svolta preliminarmente una mappatura di tutti i rischi;
- 2) specifici protocolli per la formazione del personale e l'attuazione di decisioni in relazione ai reati da prevenire. E' necessario prevedere la formazione specifica del personale ed evitare che si verifichino eventi-reato;
- 3) le modalità di individuazione e gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati. (N.B.: il modello organizzativo non è idoneo e sussiste la responsabilità dell'ente ogni qualvolta si verifichi l'evento dannoso anche solo per una scelta aziendale di risparmio dei costi);
- 4) obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli. *"E' necessario un nesso tra il sistema dei controlli interni e il principio dell'agire in modo informato, elemento caratteristico dell'ufficio di amministratore"* (Cass. 5 febbraio 2013 n. 2737);
- 5) un sistema disciplinare che preveda sanzioni non solo per l'ipotesi che si verifichi un reato presupposto, ma anche per i casi di violazione delle procedure previste dal modello, indipendentemente dalla configurazione di una responsabilità in capo all'ente.

Va infine ricordato che le Sezioni Unite hanno ricostruito il contenuto della c.d. *"colpa di organizzazione"*, rilevando che: *"si deve considerare che il legislatore, orientato dalla consapevolezza delle connotazioni criminologiche degli illeciti ispirati da organizzazioni complesse, ha inteso imporre a tali organismi l'obbligo di adottare le cautele necessarie a prevenire la commissione di alcuni reati, adottando iniziative di carattere organizzativo e gestionale. Tali*

*accorgimenti vanno consacrati in un documento, un modello che individua i rischi e delinea le misure atte a contrastarli. Non aver ottemperato a tale obbligo fonda il rimprovero, la colpa di organizzazione” (Cass. Sez. Un. 24 aprile 2014, n. 38343).*

### C) Riforma L. 283/1962

Il Titolo IV Capo I della Riforma Caselli apporta sostanziali modifiche alla legge 30 aprile 1962, n. 283 (Legge nazionale madre sugli alimenti).

In particolare l'art. 5 L. 283/1962 viene integralmente sostituito con l'articolo 32. Sul punto, possiamo rilevare, con riferimento alla rielaborazione del sistema sanzionatorio contro le frodi agroalimentari in relazione alle organizzazioni complesse, che una differenziazione della risposta penale in termini di offensività dovrebbe riguardare la sola gravità del fatto, prescindendosi quindi dal tipo o qualifica soggettiva (es. operatori al dettaglio o all'ingrosso, industria), al fine di evitare un trattamento sanzionatorio “diverso” per fatti analoghi, evidentemente estraneo al sistema penale.

Gli articoli 33 e 34 della Riforma Caselli secondo l'ultimo testo circolato che introducono all'art. 5 L. 283/1962 due nuovi articoli bis e ter, sembrano aver recepito le osservazioni di Federalimentare, in quanto viene implicitamente richiamato il principio di precauzione di cui all'art. 7 Reg. (CE) 178/2002. Infine il nuovo comma 2 dell'art. 34 della Riforma Caselli, richiamerebbe la definizione di pericolo,

indicata nell'art. 3, punto 14 Reg. (CE) 178/2002 anche se espressa in modo generico come “nocività degli alimenti per la salute”.

### 3.- Conclusioni

L'industria alimentare italiana auspica che il Legislatore penale possa considerare ulteriormente i principi della legge alimentare europea (Reg. CE 178/2002 e Reg. UE 1169/2011), al fine di evitare una criminalizzazione generalizzata del prodotto alimentare nazionale che troverebbe il suo apice nel nuovo reato di “agropirateria”.

### ABSTRACT

*The author comments the observations of the Association of Italian Food and Beverages Producers (Federalimentare) on the law draft proposed by Caselli's Commission aiming to introduce a large number of new criminal sanctions in case of infringements of EU Regulations No. 178/2002 and No. 1169/2011.*

*According to the opinion of the author, the envisaged introduction of new criminal sanctions may result in slower administration of justice, with negative results in terms of rapid and effective consumer protection.*