

## Commenti e note

### Preparazione e somministrazione di alimenti nocivi: la responsabilità per colpa dell'O.S.A. è riconducibile alla violazione della regola cautelare

Alessandra Tommasini

#### 1.- Il caso e la pronuncia

Il presente contributo commenta un episodio verificatosi in una mensa scolastica di Padova ove, a causa di una negligenza nella preparazione dei pasti, è stato servito un biscotto contenente una calamita. Per la vicenda, sono stati sottoposti a processo due dipendenti della società \*\*\*\*, una multinazionale tedesca aggiudicataria dell'appalto per la fornitura di servizi di refezione in una scuola primaria della città veneta.

Secondo la ricostruzione dei fatti riportata nella sentenza impugnata, gli addetti alla lavorazione della frolla nel centro di cottura, al fine di bloccare un foglio sull'impastatrice per poterlo leggere meglio durante lo svolgimento dell'attività, avevano utilizzato un magnete che, tuttavia, si era inavvertitamente staccato, cadendo nell'impasto, senza che i cuochi se ne accorgessero.

Chiamati a rispondere penalmente dell'accaduto sono stati l'operatore del settore alimentare, responsabile operativo di area, nonché la referente del servizio di ristorazione del centro di cottura; entrambi condannati dal Tribunale di Padova al pagamento di 1.800 euro di ammenda per violazione della legge che disciplina sul piano igienico la produzione e la vendita degli alimenti<sup>1</sup>.

La sentenza, confermata in appello, è stata oggetto di impugnazione da parte di entrambi i soccombenti, che hanno chiesto l'accoglimento del ricorso unitariamente proposto per avere -tra l'altro- i giudici di primo e secondo grado configurato in capo agli imputati una responsabilità oggettiva, in violazione del principio di effettività rispetto alle funzioni in concreto dagli stessi esercitate.

Con sentenza del 7 aprile 2022, n. 21252, depositata il 1° giugno 2022, la Corte di Cassazione, III sez. penale, in accoglimento del terzo motivo di ricorso, ha annullato la decisione dei giudici di merito, rinviando per un nuovo giudizio al Tribunale di Padova affinché provveda ad un riesame secondo diversa prospettiva. Ciò, sul presupposto che la motivazione della sentenza era genericamente argomentata, carente e manifestamente illogica, avendo attribuito agli imputati una responsabilità oggettiva in considerazione delle qualifiche rivestite all'interno della struttura aziendale, senza che fosse stata provata la condotta negligente degli stessi in violazione delle regole cautelari. Più precisamente, la Suprema Corte ha specificato la necessità di accertare con un nuovo giudizio di merito se i soggetti condannati, non personalmente coinvolti nelle materiali attività oggetto di imputazione, avessero colposamente trascurato di impartire disposizioni e/o indicazioni al fine di garantire un idoneo regime di controllo della qualità dei prodotti somministrati, oppure di verificarne la corretta attuazione.

#### 2.- Affidamento in appalto della gestione del servizio di refezione scolastica e imputazione delle responsabilità

La sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti, di

(<sup>1</sup>) Artt. 5, 1° comma, lett. d, e 6, L. 30 aprile 1962, n. 283. In argomento v. V. Pacileo, *Alimenti e bevande*. L. 30.4.1962, n. 283, in A. Gaito – M. Ronco (a cura di), *Leggi penali complementari commentate*, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer, 2009, p. 3.

per sé fondamentale, lo è a *fortiori* se destinatari sono bambini<sup>2</sup> (il cui sistema immunitario è più fragile rispetto a quello degli adulti), i quali devono essere preservati maggiormente dal rischio di eventuali alterazioni e/o contaminazioni<sup>3</sup>, soprattutto in situazioni (quale quello della refezione scolastica<sup>4</sup>) in cui è somministrato un elevato numero di pasti<sup>5</sup>.

La conduzione della mensa nelle scuole necessita, pertanto, di un'organizzazione ben delineata e, se appaltata a terzi, diventa indispensabile un capitolato che caratterizzi e disciplini il tipo di servizio che si richiede e che si intende erogare. In un'ottica di economicità, efficacia e trasparenza, il capitolato definisce i vincoli contrattuali tra committente e fornitore, al quale verrà affidato parzialmente o completamente il servizio di ristorazione, secondo diversi modelli gestionali<sup>6</sup>. In particolare, in esso dovranno chiaramente essere indicate le attività oggetto di appalto: se, ad esempio, il committente intende impiegare cucine proprie o di terzi; se distribuire pasti preparati *in loco* (soluzione del "tutto interno") o in centri di cottura (c.d. *legame caldo* o "tutto esterno"<sup>7</sup>); e, comunque, ogni prestazione ulteriore che si pretende venga

espletata nell'esecuzione del servizio. Tra gli altri elementi del contratto di appalto devono figurare il menù, i prodotti alimentari che, oltre ad essere conformi alla normativa nazionale ed europea, dovranno rispondere alle caratteristiche pretese dal committente per potere trovare impiego nel servizio di ristorazione richiesto<sup>8</sup> (c.d. requisiti di prodotto e di processo e relativi criteri valutativi<sup>9</sup>). Il gestore della mensa, dal canto suo, potrà avere l'obbligo di approvvigionamento presso fornitori selezionati in base a parametri oggettivi che ne garantiscano l'affidabilità sia in termini di costanza del rapporto costo/qualità dei prodotti offerti, sia di capacità di far fronte agli impegni assunti. Nella fattispecie decisa dalla sentenza annotata, il servizio di ristorazione c.d. «tutto esterno» prevedeva la preparazione e il confezionamento dei pasti in centri di cottura, cui seguiva il trasporto fino alla mensa scolastica per la somministrazione.

Con la stipula di un contratto di appalto c.d. "di legame caldo", l'Ente committente si deresponsabilizza, delegando -in concreto- alla ditta appaltatrice (*rectius*, centro di cottura) la maggior parte delle fasi del processo produttivo: dal ricevimento e controllo delle materie prime fino al trasporto

(<sup>2</sup>) Nell'ambito della ristorazione scolastica, attivabile a richiesta degli interessati (in tal senso, Cass. civ., sez. un., 30 luglio 2019, n. 20504, in *Giust. civ. Mass.*, 2019), un ruolo fondamentale è svolto dalle famiglie degli alunni in sinergia con l'amministrazione comunale o scuola privata, con l'azienda sanitaria locale, con il gestore del servizio, con gli insegnanti e con i dirigenti scolastici, con la commissione mensa (se esistente). Sull'argomento, v. F. Galli, G. Brunori, F. Di Iacovo, S. Innocenti, (Co)produrre la sostenibilità: il ruolo dei genitori nella governance della ristorazione scolastica, in *Agriregionieuropa*, anno 10, n° 37, Giu 2014; A. Musio, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2017.

(<sup>3</sup>) Cfr. Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, emanate dal Ministero della Salute, d'intesa tra il Dipartimento per la Sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti e la Direzione Generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione, del 29 aprile 2010, pubblicate in G.U., n. 134, dell'11 giugno 2010.

(<sup>4</sup>) S. Giuca, *I programmi della Pac per la fornitura di prodotti agricoli alle scuole*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n° 46, Set 2016.

(<sup>5</sup>) C. Patrineri, *Mangiare a scuola. La rivoluzione della mensa sostenibile che cambierà il mondo*, Milano, Franco Angeli, 2022.

(<sup>6</sup>) Il modello operativo richiesto deve essere individuato anche in relazione alla popolazione cui è rivolto, definendo la dimensione numerica degli utenti, le fasce di età, le necessità fisiologiche, patologiche, etico-religiose, le eventuali disabilità.

(<sup>7</sup>) Con il termine di "legame" si intende il modo in cui i pasti vengono prodotti e movimentati. Oltre alle soluzioni "tutto esterno" oppure "tutto interno", si configurano molte forme intermedie e miste volte anch'esse a perseguire l'obiettivo finale comune: fornire pasti sicuri con le migliori caratteristiche qualitative e nutrizionali nei tempi previsti ed a costi sostenibili.

(<sup>8</sup>) Il committente dovrà preventivamente approvare ogni modifica relativa ai prodotti indicati, dopo avere verificato la costanza delle caratteristiche prima di consentirne l'impiego; lo stesso avrà, altresì, la facoltà di richiedere certificati o altre prove documentali in grado di comprovare la rispondenza del prodotto alla qualità dichiarata o prevista dal contratto, nonché l'obbligo di segnalare eventuali scostamenti rispetto a quanto concordato, specificandone le cause.

(<sup>9</sup>) Il sistema di valutazione deve essere in grado di identificare errori e responsabilità; di effettuare un'accurata analisi delle inefficienze e delle azioni correttive adottate per affrontare e superare le non conformità, sino ad arrivare all'individuazione ed eliminazione delle cause.

(<sup>10</sup>) La dotazione dei centri in questione è minima ed è costituita da posateria ed, eventualmente, da impianti riscaldanti o refrigeranti se i tempi di distribuzione risultano essere lunghi (superiori ai 30'). I rischi, in questa fase, si determinano per errori, tempi di attesa troppo lunghi o contaminazioni durante la manipolazione. Non sono richieste aree di stoccaggio di alimenti né elevata professionalità degli

finale nei punti satelliti di distribuzione<sup>10</sup>, secondo un capitolato con requisiti oggettivi e misurabili, sottoposti ad una costante valutazione di conformità. È facilmente intuibile come la produzione in centri di cottura e la successiva veicolazione presupponga -in realtà- una organizzazione che costituisce solitamente una garanzia per la sicurezza alimentare, considerato che -nel medesimo luogo- sono concentrate le fasi di approvvigionamento e di preparazione, rendendo più efficiente il sistema. Inoltre, trattandosi di processi industriali, le produzioni sono chiaramente identificate e, come tali, più facilmente assoggettabili a sistemi HACCP di autocontrollo.

Nell'ipotesi di gestione terziarizzata, tuttavia, il punto più critico è legato alla chiara identificazione del responsabile «reale» delle complesse procedure organizzative del servizio e di controllo, soprattutto -come nel caso di specie- all'interno di una società articolata in plurime unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto qualificato ed investito di mansioni direttive. In tal caso, la responsabilità<sup>11</sup> del rispetto dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti non può che essere individuata all'interno della singola struttura aziendale, in capo a coloro che sono investiti -con delega- di mansioni direttive<sup>12</sup>, chiamati a svolgere adeguate rilevazioni ed a gestire le non conformità; nonché, in capo ai soggetti materialmente addetti alla preparazione dei pasti. E ciò, ferma restando la responsabilità a titolo di colpa del legale rappresentante della società, secondo i principi generali di cui all'art. 43 cod. pen., qualo-

ra il fatto derivi non da cause occasionali del processo produttivo, ma da *deficit* strutturali correlati a scelte riservate al titolare dell'impresa<sup>13</sup>, quali, per esempio, l'omessa adozione delle procedure di autocontrollo previste dalla normativa europea. Considerato che -evidentemente- le imprese possono commettere reati tramite le persone fisiche che fanno parte della struttura aziendale, sarà necessaria -ai fini della individuazione delle relative responsabilità- una precisa identificazione del quadro fattuale in cui si collocano i soggetti agenti in posizione apicale e i sottoposti che, con il loro operato, possono contravvenire a obblighi e/o regole cautelari. Una corretta e approfondita ricostruzione dei fatti, supportata da adeguati elementi di prova, è indispensabile per comprendere se, ad esempio, per il reato materialmente compiuto da un sottoposto (come nel caso di specie), dovranno essere considerati responsabili o meno i soggetti apicali per non aver adottato e attuato, prima della commissione del fatto stesso, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenirlo, contravvenendo -così- agli obblighi di direzione e vigilanza<sup>14</sup>.

### 3.- *Dai sistemi repressivi della legislazione alimentare delle origini ai modelli basati sulla prevenzione dei rischi*

Con la L. n. 283/1962<sup>15</sup>, dedicata alla salubrità e all'igiene degli alimenti, il legislatore italiano ha optato -a tutela della salute pubblica- per un siste-

addetti che devono -tuttavia- conoscere, quantomeno, le procedure di igiene di base.

(<sup>11</sup>) A. Musio, *Consumo scolastico del pasto domestico e fonti della responsabilità*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2019.

(<sup>12</sup>) Cass. pen., sez. III, 13 marzo 2013, n. 11835, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, n. 4-2013, p. 241, statuisce che il responsabile dei fatti, commissivi o omissivi, dovrà essere ricercato all'interno della singola struttura aziendale, senza dovere necessariamente esigere la prova specifica di una delega *ad hoc* da parte del legale rappresentante al preposto alla singola struttura o settore di servizio. E ciò, in quanto si deve presumere in *re ipsa* la sussistenza di una delega di responsabilità, organizzata e di vigilanza, per le singole sedi, anche in mancanza di un atto scritto.

(<sup>13</sup>) Cfr. Cass. pen., sez. III, 16 giugno 2020, n. 27587, in *Cass. pen.*, 2021, 5, 1778; Cass. pen., sez. III, 10 settembre 2015, n. 44335, in *C.E.D. Cass. pen.*, 2016.

(<sup>14</sup>) S. Masini, *Esonero da responsabilità degli organi di vertice di una impresa alimentare: insussistenza della delega e necessità di un modello organizzativo*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, n. 4-2013, p. 242-243, nell'annotare Cass. pen., sez. III, 13 marzo 2013, n. 11835, cit., ritiene ragionevole ammettere come, per i reati colposi, occorra trovare una soluzione in termini di prevenzione, mediante l'ampliamento della responsabilità del soggetto di vertice. Più precisamente, secondo l'Autore, per poter ritenere verificato il trasferimento di funzioni, si dovrebbe ripristinare uno specifico obbligo di vigilanza in capo al delegante, titolare originario di quella posizione di garanzia, da assolvere tramite l'adozione e l'efficace realizzazione di un modello di verifica e controllo.

(<sup>15</sup>) Cfr. A. Lazzaro, *Il quadro normativo nazionale: la legge 30 aprile 1962 n. 283*, in *Alimenta*, 2003, n. 1, p. 15.

ma impositivo, caratterizzato da obblighi stringenti e inderogabili, di cui le imprese produttrici devono essere passive esecutrici, risultando soggette a vigilanza e, in caso di violazioni, a sanzioni e/o provvedimenti afflittivi.

È stato possibile rilevare un iniziale mutamento di prospettiva nel d.lgs. n. 123/1993<sup>16</sup>, in attuazione della direttiva 89/397/CEE, in cui, tra le finalità assicurate dai controlli ufficiali sui prodotti alimentari, sono state indicate, oltre alla prevenzione dei rischi per la salute pubblica, anche la protezione degli interessi dei consumatori (tra cui, quelli inerenti la corretta informazione), nonché la lealtà delle transazioni commerciali (art. 1). E ciò, a conferma del nuovo approccio maturato dal legislatore europeo in materia di sicurezza alimentare, basato su un modello precauzionale e non più su un sistema meramente sanzionatorio.

Il verificarsi di crisi alimentari tra la fine degli anni 80 ed i primi anni 90 e la sfiducia dei consumatori nei confronti della sicurezza dei prodotti<sup>17</sup> (soprattutto, se provenienti da altri Paesi membri) hanno comportato una crescente attenzione per l'adozione di misure a carattere preventivo, con l'effetto di una revisione del sistema alimentare, sempre più focalizzato sul processo produttivo anziché sul prodotto finito. In questo percorso evolutivo, il d.lgs. n. 155/1997<sup>18</sup>, in attuazione della direttiva n. 93/43/CEE<sup>19</sup>, ha introdotto il c.d. autocontrollo<sup>20</sup> (art. 3) messo in atto dal responsabile del-

l'industria alimentare (indicato, nel considerando 12 della direttiva, come operatore del settore alimentare) per assicurare la prevenzione dei rischi in tutti i complessi e numerosi passaggi della (spesso, lunga) filiera agroalimentare, nonché per garantire l'immissione sul mercato soltanto di prodotti alimentari non pericolosi per la salute. Con il «Libro bianco sulla sicurezza alimentare» pubblicato nel 2000<sup>21</sup>, cui ha fatto seguito il Reg. (CE) 178/2002, è stato introdotto esplicitamente il concetto che la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe sull'operatore del settore alimentare<sup>22</sup>, in grado di conoscere e controllare costantemente l'igiene e la sicurezza del processo produttivo in tutte le sue fasi.

Nonostante -nel corso degli anni- si sia affermato un diritto alimentare fondato su principi<sup>23</sup> a garanzia preventiva, è ancora evidente un'asincronia della legislazione italiana con quella europea<sup>24</sup>, determinata dalla coesistenza nel nostro ordinamento di due distinti sistemi sanzionatori. Uno, dettato da disposizioni interne, è caratterizzato da un approccio ormai obsoleto, basato su trattamenti repressivi di natura penale; l'altro, di matrice europea, opera, invece, in via preventiva e si concentra sulle violazioni dei principali obblighi imposti all'O.S.A. dal Reg. (CE) n. 178/2002, ulteriormente rafforzati dal regolamento (CE) n. 852/2004 (come recentemente modificato dal Reg. (UE) n. 382/2021<sup>25</sup>) sull'igiene dei prodotti

(<sup>16</sup>) D.lgs. 3 marzo 1993, n. 123, recante «Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari».

(<sup>17</sup>) M. Tallacchini, *Sicurezze e responsabilità in tempi di crisi*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)*, n.1-2012.

(<sup>18</sup>) Cfr. D.lgs. 26 maggio 1997, n. 155, recante «Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari».

(<sup>19</sup>) Cfr. Dir. 93/43/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 sull'igiene dei prodotti alimentari.

(<sup>20</sup>) E. Sirsi, *L'H.A.C.C.P. nel settore agricolo*, in L. Costato (a cura di), *Tratt. breve di dir. agr. it. e com.*, Padova, 2003, p. 677 ss., analizza il sistema di autocontrollo HACCP introdotto con la dir. 93/43/CEE.

(<sup>21</sup>) Commissione delle Comunità europee, Libro bianco sulla sicurezza alimentare, COM(1999) 719 def.

(<sup>22</sup>) C. Corra, *Prodotti alimentari. Sicurezza, igiene e qualità. Manuale giuridico del controllo ufficiale e dell'autocontrollo aziendale*, Rimini, 2000.

(<sup>23</sup>) L. Russo, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)*, n. 2-2011; S. Rizzioli, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e nella giurisprudenza comunitarie*, Roma, 2008; F. Albinini, *Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)*, n. 1-2007; L. Costato, *Principi fondanti del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, n. 1, p. 203 ss.

(<sup>24</sup>) M. D'Addeo, *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano, 2007.

(<sup>25</sup>) Reg. (UE) 2021/382 della Commissione del 3 marzo 2021 che modifica gli allegati del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari per quanto riguarda la gestione degli allergeni alimentari, la ridistribuzione degli alimenti e la cultura della sicurezza alimentare.

alimentari.

Per quanto il legislatore europeo non impedisca la conservazione negli ordinamenti nazionali di sanzioni aggiuntive, esse -tuttavia- non possono ostacolare una efficace applicazione del diritto dell'Unione. Al riguardo, suscita perplessità la compatibilità con il diritto alimentare europeo degli artt. 5 e 6 della L. 283/1962, sulla scorta dei quali sono stati condannati gli imputati nella fattispecie decisa in primo grado. Sul punto, occorre -infatti- ricordare che, con il d.lgs. n. 190/2006<sup>26</sup>, il legislatore nazionale -perdendo l'occasione di organizzare in modo sistematico il *corpus* normativo in materia alimentare- ha previsto sanzioni di natura amministrativa pecuniaria per le violazioni del Reg. (CE) n. 178/2002, in coerenza con l'opera di depenalizzazione<sup>27</sup> già intrapresa con il d.lgs. n. 507/1999<sup>28</sup>. In tal modo, abolendo molte delle ipotesi di reato di cui alla legge n. 283/1962<sup>29</sup>, fatta eccezione, tra le altre, per quelle di cui agli artt. 5 e 6<sup>30</sup> che, unitamente alle fattispecie contemplate nel codice penale<sup>31</sup> in materia alimentare, creano un inevitabile sfasamento tra il sistema sanzionatorio interno e il diritto dell'Unione basato

su principi di autocontrollo.

Nonostante sia cambiata la prospettiva a livello europeo, nel nostro ordinamento, pertanto, trovano ancora applicazione misure repressive, come emerge dal disposto dell'art. 5 L. 283/1963 che punisce la condotta non solo di chi distribuisce, vende o comunque trasferisce gli alimenti insalubri, ma pure di chi li detiene per venderli senza essere intervenuto nella produzione o anche sul confezionamento. Risulta, con tutta evidenza, come si tratti di sanzioni particolarmente afflittive che superano l'ambito della responsabilità a titolo di dolo o di colpa grave e che rischiano spesso -in concreto- di trasformarsi in vere e proprie ipotesi di responsabilità penale oggettiva.

A ciò si aggiungano, poi, le complesse problematiche derivanti sia dal coordinamento dei controlli sia dalla gestione, ancora irrisolta, della ripartizione di competenze a livello orizzontale e verticale<sup>32</sup>. È frequente, infatti, che obiettivo dell'attività di controllo da parte di Regioni o enti locali, tramite gli organismi deputati, non sia quello di verificare la corretta applicazione dei principi dell'HACCP da parte dell'O.S.A., quanto, piuttosto, di rinvenire

(<sup>26</sup>) D.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, recante «Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare».

(<sup>27</sup>) C. Piergallini, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 1450 ss.; A. Bernardi, *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare dopo la riforma del 1999*, in *Ind. pen.*, 2005, p. 519.

(<sup>28</sup>) D.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, recante «Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999 n. 205».

(<sup>29</sup>) Il D.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625», nel dotare l'ordinamento italiano di alcune misure minime di adeguamento al nuovo Regolamento europeo in tema di controlli ufficiali degli alimenti, avrebbe disposto -attraverso l'art. 18- l'abrogazione, *inter alia*, della L. 30 aprile 1962, n. 283. Tuttavia, il successivo D.lg. 22 marzo 2021, n. 42, recante «Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare» ha evitato l'effetto abrogativo di tutte le disposizioni sanzionatorie di carattere penale e amministrativo di cui alla L. 283/1962 che, pertanto, continuerà a costituire il primo fronte di tutela penale della filiera agroalimentare rispetto alle previsioni delittuose di cui agli articoli 439 e ss. del cod. pen..

(<sup>30</sup>) In giurisprudenza, si sono pronunciate nel senso della permanenza in vigore degli artt. 5 e 6 della L. 283/1962, Cass. pen., sez. III, 16 giugno 2021, n. 34395, in *Cass. pen.*, 2022, 4, p. 1549; Cass. pen., sez. III, 9 gennaio 2020, n. 15226, in *C.E.D. Cass. pen.*, 2020. In dottrina, v. E. Lo Monte, *Lo strano destino della normativa a tutela della produzione e della vendita di sostanze alimentari (legge n. 283/62)*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, n. 2-2012, p. 99 ss.; A. Montagna, *La Cassazione dà una mano ad un legislatore frettoloso: il salvataggio della legge sugli alimenti*, in *Alimenta*, n. 1/2011, pp. 3-4; G. Roggero, *Gli effetti della procedura "taglia-leggi" sulla legge 30 aprile 1962 n. 283*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2011.

(<sup>31</sup>) Le fattispecie di reato in materia alimentare sono state dettate sia a tutela della salute pubblica (artt. 439, 440, 441, 442, 444 c.p.), sia per garantire la correttezza e lealtà negli scambi commerciali (artt. 515, 516, 517 c.p.).

(<sup>32</sup>) V. Rubino, *Riforma comunitaria del controllo ufficiale sugli alimenti ed adattamento della normativa italiana. Problemi vecchi e nuovi di dialogo fra ordinamenti*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2009.

il maggior numero possibile di irregolarità, da cui poter preferibilmente trarre notizie di reato<sup>33</sup>, spendibili agli occhi dell'opinione pubblica<sup>34</sup>. L'avvio di un ipotetico procedimento penale, tuttavia, si scontra con il disposto di cui al d.lgs. 190/2006 (art. 2) e del d.lgs. 193/2007<sup>35</sup> (art. 6) secondo cui le sanzioni amministrative trovano applicazione «salvo che il fatto costituisca reato», con l'effetto che tutte le volte in cui (e non si tratta di ipotesi sporadica!) l'azione intentata dovesse rivelarsi inconcludente per le più svariate ragioni (inutilizzabilità ai fini della prova o nullità degli accertamenti effettuati, prescrizione del reato), l'O.S.A. finirebbe per non essere neanche sanzionato, pur avendo violato le disposizioni dettate dall'Unione. La vigenza delle ipotesi di reato di cui agli artt. 5 e 6 L. 283/1962 comporta, dunque, una frequente disapplicazione nel nostro ordinamento delle sanzioni imposte dal diritto europeo in caso di violazione degli obblighi in materia di sicurezza alimentare<sup>36</sup>, creando -di fatto- non poche incongruenze ed incertezze<sup>37</sup>. E ciò, a conferma della circostanza che il processo di armonizzazione attuato a livello europeo non ha coinvolto pienamente il diritto penale né le scelte sanzionatorie (pure con riferimento alle misure amministrative) degli Stati membri sugli illeciti alimentari. La legi-

slazione dei Paesi europei in materia è estremamente disomogenea, tanto che diversa è spesso la collocazione "endo o extra codicistica" degli illeciti; differenti sono i criteri di imputazione della responsabilità oltre che le tipologie di sanzioni nell'articolazione della risposta punitiva tra i settori amministrativo e penale<sup>38</sup>. Il percorso di necessaria conformazione delle normative alimentari interne all'*European Food Law* non è ancora del tutto compiuto a causa della stratificazione di innumerevoli norme con finalità eterogenee, rispondenti a bisogni di tutela dissimili, destinati a sovrapporsi nelle multiformi dinamiche di un mercato globalizzato<sup>39</sup>.

#### 4.- Segue - La primaria responsabilità dell'O.S.A. in materia di sicurezza alimentare

La progressiva formazione di un vero e proprio "diritto alimentare", peraltro, in continua evoluzione, è contrassegnata da istituti e principi suoi propri, fortemente innovativi rispetto a quelli tradizionalmente previsti dalle legislazioni nazionali in materia di alimenti. Il metodo HACCP si configura, per l'appunto, per la sua originalità, essendo caratterizzato dall'elemento della flessibilità

(<sup>33</sup>) A. Macri, *I controlli alimentari in Italia tra competenze istituzionali ed incompetenze professionali*, in *Alimenta*, 2011, n. 2, p. 39 ss.; D. Dongo, *La "matassa" della sicurezza alimentare, ordine europeo e svolgimenti nazionali*, in *Alimenta*, 2004, n. 9, p. 179 ss.

(<sup>34</sup>) A. Iurato, *Il regime della responsabilità dell'operatore del settore alimentare: profili evolutivi ed odierni aspetti problematici*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 351 ss.

(<sup>35</sup>) D.lgs. 6 novembre 2007, n. 193, recante «Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore».

(<sup>36</sup>) Sulle procedure d'infrazione per il mancato esercizio delle competenze legislative nazionali e regionali in armonia con il diritto dell'Unione europea, v. F. Albinetti, *Sicurezza e controlli: chi garantisce cosa?*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2011.

(<sup>37</sup>) G. Ruffo, V. Locatelli, I. Castellani, G. Maraschi, P. Fossati, *Sicurezza alimentare in Europa e legge n. 283/1962: norma nazionale ancora vigente o abrogazione indiretta?*, in <http://riviste.unimi.it>, anno XI - n. 1, Gennaio-Marzo 2012, p. 7, rilevano che, per quanto i delitti di cui agli artt. 5 e 6 della L. n. 283/1962 costituiscano norme generali se rapportate agli illeciti amministrativi contenuti nelle disposizioni speciali in materia; tuttavia, nel caso dei fatti puniti dalle suddette disposizioni, il principio di specialità è derogato con prevalenza delle disposizioni penali.

(<sup>38</sup>) S. Canestrari e D. Castronuovo, *Sicurezza alimentare e diritto penale*, in C. Bottari, *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 116, sostengono che, sul piano strettamente penalistico, questo disordine normativo comporta notevoli problemi all'intero impianto punitivo, con uno scarso coefficiente di determinatezza delle singole fattispecie di reato e, più in generale, una grave carenza della certezza del diritto. Gli Autori affermano, inoltre, che la stratificazione incontrollata di norme di vario livello (comunitarie e nazionali) e di differente tipologia (legislative e sub legislative) mina la coerenza del sistema punitivo, non più adatto a garantire così la tutela di esigenze fondamentali, insite nei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza.

(<sup>39</sup>) L. Tumminello, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Riv. trim. dir. pen. contemporaneo*, n. 4-2013, p. 278.

rispetto alle norme decisamente più statiche previste dai sistemi giuridici nazionali (ivi compreso quello italiano), basate -oltre tutto- su controlli da esercitarsi ex post sui prodotti, piuttosto che sui processi di produzione. L'approccio adottato dal legislatore europeo -diversamente- si fonda su un regime di controllo dinamico da parte dell'O.S.A., chiamato ad esercitare preventivamente ed in maniera consapevole la sorveglianza sulla propria impresa<sup>40</sup>. Differente è, altresì, il principio di imputazione della responsabilità in capo all'operatore del settore, al quale non è richiesto di produrre alimenti salubri, ma di controllare il rispetto delle norme igieniche da parte dell'impresa posta sotto il suo controllo (art. 3, comma 1, n. 3, Reg. (CE) n. 178/2002) e la loro piena osservanza in tutte le fasi della filiera (art. 17, comma 1), dal produttore primario<sup>41</sup> al venditore al dettaglio<sup>42</sup>, ciascuno con specifico riferimento alla propria attività, in modo da prevenire, ridurre e/o annullare il rischio di fattori potenzialmente nocivi per la salute umana. Il Reg. (CE) n. 852/2004<sup>43</sup>, come modificato, nel ribadire la responsabilità primaria dell'O.S.A. e la finalità preventiva dell'attività di controllo, ha evidenziato la elasticità dei dettami in materia di igiene dei processi produttivi che devono essere indicati all'interno del piano di autocontrollo aziendale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente. L'operatore del settore alimentare, infatti, pur dovendo assicurare il pieno rispetto della legislazione alimentare, non deve più attenersi agli obblighi di legge acriticamente e

passivamente, potendo -invece- raggiungere gli obiettivi di garanzia igienico-sanitaria tramite un'organizzazione della propria attività del tutto discrezionale, affidata alle proprie capacità e/o competenze, nonché alla propria "cultura personale" (cap. XI *bis* inserito nell'all. II del Reg. (CE) n. 852/2004 dal Reg. (UE) n. 382/2021).

Tenuto conto della natura e delle dimensioni dell'impresa controllata, l'O.S.A. deve svolgere un ruolo guida nella produzione di alimenti sicuri<sup>44</sup>, impegnandosi personalmente e coinvolgendo i dipendenti addetti alla produzione ed alla distribuzione, attraverso una informazione aperta e chiara, in grado di infondere in tutti loro la consapevolezza dell'importanza dell'igiene nonché degli eventuali pericoli.

In questa prospettiva, l'operatore del settore alimentare ha l'obbligo di pianificare il sistema igienico-sanitario che intenderà applicare all'impresa e comunicarlo, unitamente alle modifiche che dovessero essere apportate nel tempo, ai dipendenti, i quali dovranno, altresì, essere resi edotti dei ruoli chiamati a svolgere e delle relative responsabilità. In concreto, l'O.S.A., oltre a definire gli obiettivi qualitativi da raggiungere in conformità alle politiche di sicurezza, dovrà condividerli con tutti coloro che contribuiranno alla loro realizzazione, fornendo linee guida ed indirizzando i comportamenti dei dipendenti, oltre che aumentando la consapevolezza delle loro mansioni. In tal senso, fondamentale diventa la formazione, l'addestramento ed aggiornamento del personale

<sup>(40)</sup> F. Albisinni, *Diritto agroalimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti, e prospettive*, in L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Atti del XXV Colloquio Biennale Associazione Italiana di diritto comparato, Parma 23-25 Maggio 2019, Roma, 2020, pp. 198-199.

<sup>(41)</sup> P. Borghi, *La produzione primaria nel regolamento (CE) n. 852/2004*, in *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2019, p. 137; ID., *L'autocontrollo nella produzione primaria, con particolare riferimento al settore ortofrutticolo (e filiera IV Gamma)*, in *diritto.it*.

<sup>(42)</sup> Gli unici esentati da tali obblighi sono i distributori e i venditori al dettaglio che non hanno inciso sulla produzione, trasformazione, etichettatura o confezionamento, per i quali vigono solo gli obblighi ex artt. 18 e 19 Reg. (CE) n. 178/2002.

<sup>(43)</sup> C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer, 2011, p. 183 ss.; Ead., *La riforma della normativa comunitaria in materia di igiene dei prodotti alimentari: il c.d. "pacchetto igiene"*, in *Dir. giur. agr.*, 2004, p. 679; A. Clerici, V. Rubino, *La nuova disciplina comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2005; A. Forti, *Intorno alla nuova disciplina in materia di igiene di alimenti*, in M. Goldoni - E. Sirsi (a cura di), *Regole dell'agricoltura e regole del cibo*, (Atti del Convegno di Pisa 7-8 luglio 2005), Pisa, 2005, p. 325; L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, in *Dir. giur. agr.*, 2004, p. 735.

<sup>(44)</sup> F. Bruno, *Obblighi relativi agli alimenti: operatori del settore alimentare*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Nuove Leggi civ.*, 2003, p. 277 ss.

addetto, al fine di implementare una valida strategia che, attraverso percorsi professionalizzanti, assicuri una sempre maggiore tutela dei prodotti e dei processi produttivi, anche tenuto conto degli sviluppi scientifici e tecnologici e delle migliori prassi volti a migliorare il sistema di gestione. E ciò, a conferma del nuovo approccio del diritto alimentare europeo<sup>45</sup> che, nell'estendere la sfera di applicazione dei controlli, ha previsto il coinvolgimento di tutti gli attori della filiera, chiamati ad analizzare e a verificare le fasi di cui sono responsabili.

L'O.S.A. sarà tenuto a dimostrare di possedere gli strumenti idonei a garantire un pieno autocontrollo del processo produttivo, seguendo metodi mutuati dal protocollo HACCP - basati su una preventiva analisi dei pericoli e il costante monitoraggio dei punti critici in cui questi si annidano. Nei casi di notizia o anche solo fondato timore di non conformità ai requisiti di sicurezza di un alimento importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito, che non si trova più sotto il suo immediato controllo, l'operatore del settore alimentare sarà -altresì- considerato responsabile di adottare tempestivamente tutte le misure correttive e/o cautelari prescritte (ritiro dal commercio, notifica all'autorità sanitaria competente, informazione ai consumatori, eventuale richiamo pubblico, etc.).

Se -per un verso- all'O.S.A. è riconosciuta ampia discrezionalità e libertà organizzativa nell'adozione dei piani di autocontrollo; per altro, complici lo sviluppo della produzione industriale e la massificazione dei consumi, si è assistito ad una cre-

scente attribuzione delle responsabilità in capo allo stesso nell'ipotesi in cui la presenza di lacune nell'autocontrollo dovesse determinare effetti negativi sulla salubrità dei prodotti. Alle eventuali difformità, tuttavia, non segue più o non dovrebbe più seguire, come in passato, una risposta sanzionatrice della pubblica autorità, il cui ruolo è oggi volto ad accertare che le operazioni di verifica e vigilanza siano state effettivamente e correttamente poste in essere dall'operatore del settore alimentare. Ciò attesta -altresì- l'intervenuta modifica del rapporto tra l'O.S.A. e l'autorità di vigilanza e controllo<sup>46</sup> che, da autoritario e volto alla sanzione, si è evoluto verso una relazione di confronto e reciproca collaborazione<sup>47</sup>. Come emerge, infatti, dal Reg. (UE) 2017/625, in occasione dei controlli ufficiali, gli operatori devono prestare assistenza al personale delle autorità competenti, fornendo loro informazioni aggiornate sulla loro identità e sulle specifiche attività svolte (comprese quelle intraprese con mezzi di comunicazione a distanza). E, ancora, dovranno consentire l'accesso ad attrezzature, mezzi di trasporto, locali e altri luoghi sotto il loro controllo e relative adiacenze; nonché ai propri sistemi informatici, agli animali<sup>48</sup> e alle merci, ai documenti anche informatizzati dell'impresa e a tutte le altre informazioni pertinenti la sicurezza della filiera agroalimentare (Art. 15). Dal canto loro, le autorità competenti effettueranno, per quanto possibile, i controlli ufficiali in modo da ridurre al minimo necessario gli oneri amministrativi<sup>49</sup> per gli opera-

(<sup>45</sup>) F. Albisinni, *Diritto agroalimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti, e prospettive*, cit., p. 198, sottolinea come, nel diritto alimentare europeo, alla protezione della salute umana sia affiancata l'attenzione sia verso gli interessi economici dei consumatori, sia verso situazioni di interesse collettivo, quali, ad esempio, il diritto ad informazioni complete e veritiere e l'obbligo di lealtà nelle transazioni commerciali.

(<sup>46</sup>) F. Aversano, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 635 ss.; F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)*, n.1-2018; G. Pisciotta, *Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normative e atti delegati*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)*, n. 1-2018.

(<sup>47</sup>) I. Canfora, *Sicurezza alimentare e nuovi aspetti della responsabilità di filiera*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)*, n. 4-2009.

(<sup>48</sup>) M. Gioia, *Prime note sul regolamento n. 625/2017*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n.4-2017, p. 2, evidenzia come il nuovo regolamento sui controlli ufficiali presenti un campo di applicazione più ampio dei precedenti, conferendo importanza ad alcuni rilevanti aspetti (quali, ad esempio, l'ambiente o il benessere degli animali) indirettamente connessi all'ambito di operatività della legislazione agroalimentare intesa nella sua globalità. Per completezza, si ricorda che, con i successivi regolamenti (UE) 2019/624 della Commissione dell'8 febbraio 2019 e (UE) 2019/627 della Commissione del 15 marzo 2019, sono stati aggiornati i controlli ufficiali sui prodotti d'origine animale.

(<sup>49</sup>) Le autorità competenti devono redigere e tenere aggiornato un elenco degli operatori; tuttavia, con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi, le stesse potranno utilizzare simili elenchi o registri, se già esistenti per altri scopi, ai fini del presente regolamento (art. 10, par. 2, Reg. (UE) 2017/625).

tori e le limitazioni alle attività operative, senza che ciò influisca negativamente sulla loro efficacia (art. 9, par. 5). Al fine di concentrare i controlli ufficiali laddove sono più necessari, la loro frequenza sarà proporzionata al rischio<sup>50</sup> e dipenderà, tra l'altro, da precedenti di non conformità degli O.S.A. già emersi in passato. Sempre nella medesima prospettiva di un rapporto collaborativo, le stesse autorità dovranno assicurare che, durante l'attività di campionamento, una quantità sufficiente sia riservata allo svolgimento di una controperizia posta a garanzia dell'operatore (art. 35<sup>51</sup>). Significativo, in ogni caso, è che nei casi di accertata non conformità<sup>52</sup>, le autorità non solo intraprenderanno ogni azione necessaria per determinarne l'origine e l'entità, oltre che per stabilire le responsabilità dell'operatore, ma adotteranno, altresì, le misure opportune affinché quest'ultimo vi ponga rimedio e ne impedisca il ripetersi (art. 138).

Dal quadro normativo emerge evidentemente come, nello svolgimento della loro attività, le autorità di controllo -piuttosto che agire con azioni repressive- rappresentino -oggi- un punto di riferimento per gli operatori del settore, con cui diventa utile, se non necessario, instaurare rapporti di reciproca fiducia per meglio concorrere all'obiettivo comune della sicurezza degli alimenti.

## 5.- Le motivazioni della sentenza e riflessioni conclusive

Nella fattispecie oggetto della decisione è emerso

come gli imputati siano stati condannati in primo e in secondo grado in virtù di una configurata responsabilità oggettiva, derivante dalle qualifiche (O.S.A. e referente del servizio di ristorazione del centro cottura) rispettivamente rivestite all'interno della struttura aziendale. Il Tribunale e la Corte d'Appello di Padova avevano ravvisato una colpa<sup>53</sup> (*sub specie di negligenza*) per non avere gli imputati utilizzato quei criteri di diligenza media che avrebbero potuto scongiurare la realizzazione del fatto di reato. Decisione, questa, a ragione, non condivisa dalla Suprema Corte che ha annullato la sentenza dei giudici di merito, non avendo questi ultimi preso in considerazione una serie di circostanze e approfondito determinati fatti che avrebbero avuto una rilevanza determinante per l'esito del procedimento.

Nel corso della sua deposizione al processo come imputato, infatti, il referente del servizio di ristorazione aveva dichiarato che negli uffici della \*\*\*\*\* vi era l'abitudine di utilizzare calamite simili a quella caduta nell'impasto per bloccare dei fogli su lavagnette magnetiche, tanto è vero che nel manuale HACCP dell'azienda era stato previsto espressamente il divieto di utilizzarle nei locali del centro cottura. Nonostante ciò, gli imputati erano stati, comunque, condannati sul presupposto che sarebbe rientrato nelle loro mansioni accertarsi che non si verificassero «cadute accidentali di materiali il cui utilizzo in detti locali sarebbe stato vietato proprio dal protocollo HACCP e/o il distacco di parti metalliche del macchinario utilizzato per la lavorazione del prodotto». Sul punto, occor-

<sup>(50)</sup> La frequenza dei controlli deve essere adeguata -tra l'altro- alla valutazione del rischio che, nel Reg. (UE) 2017/625, non è più inteso solo come «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute conseguente alla presenza di un pericolo» (art. 3 Reg. (CE) n. 178/2002), ma, anche, come probabilità di una mancata conformità in tutti i settori della filiera agroalimentare rientranti nel nuovo campo di applicazione del Reg. (UE) 2017/625. Tra gli altri, un ulteriore elemento chiave, indirizzato a rafforzare la lotta contro le frodi, è costituito dall'obbligo per le autorità competenti di prendere in considerazione la probabilità di comportamenti fraudolenti ed ingannevoli al momento di decidere la frequenza appropriata dei controlli.

<sup>(51)</sup> L'art. 35, par. 3, Reg. (UE) 2017/625, prevede che, in caso di controversia scaturente dagli esiti della controperizia, gli Stati membri possono decidere che gli operatori abbiano la possibilità di richiedere a proprie spese l'esame documentale dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale e, se del caso, di altre analisi, prove o diagnosi da parte di un laboratorio ufficiale.

<sup>(52)</sup> Nei casi accertati di non conformità e per agevolare l'adozione di azioni correttive, in un'ottica di trasparenza, i risultati dei controlli ufficiali dovrebbero essere registrati in forma scritta e rilasciati in copia all'operatore, oltre ad essere resi disponibili al pubblico.

<sup>(53)</sup> A. Pagliaro, *Principi di diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Milano, 2003, p. 330; ID., *Responsabilità obiettiva*, in AA.VV., *Evoluzione e riforma del diritto e della procedura penale - Studi in onore di Vassalli*, Milano, 1991, p. 186; E. Morselli, *Note critiche sulla teoria dell'imputazione oggettiva*, in *Indice pen.*, 2000, p. 11 ss.

re osservare che, per quanto si possa essere considerati responsabili a titolo di colpa per non avere fatto eseguire i controlli necessari ad evitare l'avvio del prodotto al consumo; tuttavia, per le deficienze organizzative di imprese e per la mancata vigilanza sull'operato del personale dipendente, detta responsabilità deve ritenersi esclusa nell'ipotesi in cui l'illecito appartenga in via esclusiva ai compiti di un preposto, appositamente delegato a tali mansioni<sup>54</sup>. Nel caso di specie, era del tutto insussistente, prima ancora che l'elemento soggettivo, il nesso di imputazione oggettiva imposto dall'art. 27, 1° comma, Cost., nel divieto di responsabilità per fatto altrui. Per potersi affermare la responsabilità per il reato di pericolo in questione deve, infatti, configurarsi una relazione tra agente e concreta attività produttiva, nella vicenda in esame inesistente, considerato che l'incidente occorso doveva essere ascritto esclusivamente alla negligenza dei cuochi che avevano materialmente preparato i biscotti, impastandoli e cuocendoli, senza accorgersi della calamita caduta nell'impasto. Oggetto, questo, che -per espressa previsione del piano HACCP- non avrebbe dovuto essere presente nei locali in cui si svolgeva la lavorazione dei prodotti.

Senza recedere dal superiore profilo, oltre tutto, i giudici di merito non avevano tenuto nel benché minimo conto le grandi dimensioni della società appaltatrice che imponevano un articolato sistema di deleghe della responsabilità gestionale. Al riguardo, gli imputati, con il terzo motivo di ricorso, avevano rilevato l'impossibilità della loro presenza quotidiana e continuativa nel centro di cottura, considerata la complessità e la tipologia delle mansioni loro affidate, nonché l'imprevedibilità e la non prevenibilità dell'evento nella specie verificatosi. Non si poteva, in effetti, pretendere dagli imputati un controllo esteso a qualunque minima vicenda in ciascuna delle sedi, non avendo gli stessi la possibilità materiale di agire in tal

senso.

In applicazione di principi di matrice privatistica, si potrebbe sostenere che quella configurabile in capo agli imputati fosse un'obbligazione di risultato<sup>55</sup>, considerato che gli stessi avrebbero potuto essere ritenuti adempienti se e quando avessero adattato e applicato i principi dell'HACCP alla loro impresa<sup>56</sup>. Gli aspetti di igiene e sicurezza alimentare devono essere indicati all'interno del piano di autocontrollo aziendale, come previsto dalla normativa vigente, ed attuati con un efficace coinvolgimento del personale addetto alla preparazione, al trasporto ed alla somministrazione dei pasti. Nel piano HACCP adottato dall'azienda era indicato il divieto di utilizzare le calamite nelle sale di cottura del cibo e l'O.S.A. e il responsabile del servizio di ristorazione, sulla scorta delle deleghe agli stessi fornite, avrebbero dovuto fornire ai dipendenti precise disposizioni al riguardo, effettuando anche controlli interni sul rispetto di tali previsioni.

La diligenza dagli stessi profusa, pur se non li avesse condotti al raggiungimento del risultato, avrebbe dovuto -comunque- essere considerata rilevante, esentandoli da eventuali responsabilità che sarebbero potute derivare dall'inadempimento. In tal senso, per l'appunto, giurisprudenza costante tiene conto della diligenza del soggetto che dimostri di avere adottato e poi attuato tutte le misure di prevenzione e gestione del rischio, in modo che, laddove vi sia violazione della norma, essa appaia determinata da situazioni non addebitabili all'imputato. In altri termini, pertanto, è esente da responsabilità l'imputato che provi di aver posto in essere tutti i comportamenti richiesti in ossequio alla legge, in maniera tale che nessun rimprovero, neppure per negligenza o imprudenza, possa essergli mosso. La violazione della norma deve, in sintesi, apparire determinata da errore inevitabile, da caso fortuito o forza maggiore e l'imputato deve aver dato prova di aver ese-

<sup>(54)</sup> Cfr., Cass. pen., sez. III, 7 marzo 2013, n. 16473, in *Dir. e giustizia online*, 2013, 11 aprile.

<sup>(55)</sup> Sull'obbligazione di risultato dell'O.S.A., v. D. Pisanello, C. Biglia, C. M. Pellicano, *Guida alla legislazione alimentare*, Roma, 2010.

<sup>(56)</sup> F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità Europea per la sicurezza alimentare*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 175 ss.

guito, o fatto eseguire, i controlli possibili e di aver posto in essere tutte le precauzioni idonee ad evitare che prodotti alimentari, non conformi a legge e pericolosi per la salute pubblica, siano avviati al consumo<sup>57</sup>. Ciò significa che la responsabilità degli imputati sarebbe stata effettivamente configurabile se fosse stato provato che gli stessi non avessero avuto il pieno controllo del processo produttivo, per mancata o inadeguata applicazione dei principi HACCP, oppure che non avessero adottato le misure e/o cautele necessarie in relazione alla natura dell'attività esercitata.

La responsabilità colposa implica che la violazione della regola cautelare deve aver determinato la concretizzazione del rischio che essa stessa mirava a prevenire, poiché, come già precisato, alla colpa dell'agente va ricondotto non qualsiasi evento realizzatosi, ma solo quello causalmente attribuibile alla condotta posta in essere in contravvenzione della misura cautelare. Peraltro, qualora si assuma violata una regola cautelare c.d. «elastica», che -cioè- necessita, per la sua applicazione, di un legame più o meno esteso con le condizioni specifiche in cui l'agente deve operare (quella c.d. «rigida», al contrario, fissa con assoluta precisione lo schema di comportamento), è necessario, ai fini dell'accertamento dell'efficienza causale della condotta antidoverosa, procedere ad una valutazione di tutte le circostanze del caso concreto<sup>58</sup>.

Correttamente, pertanto, la sentenza della Suprema Corte ha rinviato al giudice di primo grado per un nuovo giudizio per verificare se gli imputati avessero tenuto in effetti una condotta in violazione della regola consistente nel non avere informato i dipendenti della previsione contenuta

nel piano di autocontrollo secondo cui i magneti non dovevano essere utilizzati nel centro di cottura. E, ancora, per accertare se tale disposizione di fatto era stata osservata o violata; se fossero mai stati attuati i controlli per verificarne il rispetto, onde poter configurare quella responsabilità omissiva affermata del tutto genericamente dai giudici di merito. Tutto ciò non era stato appurato nei giudizi di primo e di secondo grado e, dunque, non vi era stata adeguata prova di quale fosse la concreta condotta omissiva degli imputati da cui far discendere la loro responsabilità penale che, evidentemente, non può derivare automaticamente dal solo fatto di dirigere la società e dalla posizione di garanzia che ne deriva.

E ciò, fermo restando che l'accertamento della non colpevolezza in sede penale non avrebbe -comunque- escluso la responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2049 c.c., fondata sul presupposto della sussistenza di un rapporto di subordinazione tra preposto-autore dell'illecito e il proprio datore di lavoro<sup>59</sup>. Sotto il profilo civilistico, nella fattispecie in esame, avrebbe, infatti, potuto configurarsi la responsabilità oggettiva e indiretta del committente per il fatto illecito (sia esso dolo o colposo<sup>60</sup>) del dipendente, secondo il brocardo "*cuius commoda, eius et incommoda*". Il datore di lavoro, infatti, avvalendosi dell'attività del preposto, oltre ad avvantaggiarsi dell'opera altrui, deve -altresì- soffrirne l'eventuale pregiudizio. Il rapporto di preposizione comporta, dunque, una responsabilità rigorosa del padrone-committente, insensibile all'eventuale dimostrazione dell'assenza di colpa<sup>61</sup>. Quest'ultimo avrebbe dovuto rispondere per il fatto illecito commesso dal proprio preposto in considerazione del c.d. rapporto di occa-

(<sup>57</sup>) Cass. pen., sez. III, 11 febbraio 1997, n. 2556, in *Cass. pen.*, 1998, p. 214.

(<sup>58</sup>) Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 40050, in *Cass. pen.*, 2019, 3, p. 1169.

(<sup>59</sup>) Cass. civ., sez. II, 19 ottobre 2021, n. 28852, in *Giust. civ. Mass.*, 2021; Cass. civ., sez. III, 15 giugno 2016, n. 12283, in *Giust. civ. Mass.*, 2016; Cass. civ., sez. III, 29 agosto 1995, n. 9100, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, p. 1554.

(<sup>60</sup>) È pacifico che la responsabilità oggettiva dei padroni e dei committenti di cui all'art. 2049 c.c. richieda -per la sua sussistenza- che siano soddisfatti comunque i requisiti dell'art. 2043 c.c., con la conseguenza che il fatto lesivo deve essere imputabile a titolo di dolo o di colpa. Per l'effetto, se l'autore dell'illecito non può essere ritenuto responsabile, in quanto non ha agito con dolo o colpa, oppure il fatto discende da caso fortuito o forza maggiore, neppure il preponente può essere chiamato a rispondere ai sensi dell'art. 2049 c.c..

(<sup>61</sup>) Per quanto il danneggiato sia esonerato dalla prova della colpevolezza; tuttavia, ha l'onere di fornire la prova del fatto illecito e della sua riconducibilità all'attività lavorativa svolta dal dipendente.

sionalità necessaria, nel senso che, se al dipendente non fossero state affidate quelle determinate incombenze, costui non sarebbe stato in grado di provocare il danno. In questa prospettiva, è evidentemente ravvisabile -a fondamento della previsione di cui all'art. 2049 c.c.- una specifica funzione di garanzia a carico del committente, volta ad assicurare al danneggiato una maggiore possibilità di ottenere il risarcimento.

La domanda avanzata in sede penale e l'azione risarcitoria ex art. 2049 c.c. si sarebbero poste in una relazione di reciproca non fungibilità e sarebbero derivate da diritti c.d. «eterodeterminati», per la cui identificazione si sarebbe dovuto fare riferimento ai relativi fatti costitutivi, tra loro divergenti sul piano genetico e funzionale<sup>62</sup>.

## ABSTRACT

*In una società con struttura complessa e articolata in sedi dislocate sul territorio, dedita alla preparazione e somministrazione di pasti in una mensa scolastica, la delega delle funzioni non esonera i vertici dell'azienda da un obbligo di controllo e da responsabilità penali se il fatto incriminato è conseguenza di un deficit strutturale del processo produttivo dell'impresa. La condotta omissiva da cui si fa dipendere la responsabilità penale degli organismi apicali non può scaturire automaticamente dalla posizione di garanzia che deriva dal dirigere la società, ma deve essere causalmente collegabile all'incidente accaduto, oltre a dover essere supportata da elementi di prova. Pertanto, correttamente, secondo la Cassazione, la penale responsabilità per avere fatto servire alimenti nocivi in una mensa scolastica può essere imputata all'O.S.A. ed agli altri soggetti forniti di deleghe direttive subordinatamente alla prova resa in sede processuale sulla trascurata informazione destinata ai dipendenti in merito alle prescrizioni contenute nel piano di autocontrollo, sull'inosservanza e/o violazione di tali disposizioni e sulla mancata previsione -e di fatto, inefficacia- di controlli per verificarne l'attuazione.*

*In a big company, where the offices are located throughout the country, with a mission dedicated to preparation and distribution of meals for schools, the delegation of some important jobs does not exempt its top management from an obligation of control and criminal liability if the offending fact it is the consequence of a structural deficit in the production process. The omissive conduct that causes the management' criminal responsibility must be both causally derived to the accident and supported by evidence. Therefore, correctly, according to the Supreme Court, the criminal responsibility for responsibility for serving harmful food in a school can be attributed to O.S.A. and other subjects affected by the delegation.*

*In this regard, evidence must be provided during the judicial proceedings relating to the lack of information regarding the risks contained in the control plan, the non-compliance or violation of these controls and the impossibility to verify their implementation.*

*\* \* \* \* \**

*Cassazione penale, sez. III, 07 aprile 2022, n. 21252.*

*In tema di disciplina degli alimenti, la responsabilità per i reati commessi nell'esercizio di un'attività d'impresa svolta da una società articolata in plurime unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto qualificato ed investito di mansioni direttive, va individuata all'interno della singola struttura aziendale, senza che sia necessariamente richiesta la prova dell'esistenza di una apposita delega in forma scritta. Laddove, come nella specie, il fatto illecito consista nella preparazione e nella somministrazione di sostanze alimentari nocive e venga in rilievo il ruolo di soggetti apicali non personalmente coinvolti nelle materiali attività oggetto d'imputazione, costoro ne rispondono laddove abbiano colposamente trascurato di impartire disposizioni al fine di garantire un*

<sup>(62)</sup> Cass. civ., sez. III, 16 gennaio 2006, n. 726, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, p. 3.

*regime di controllo della qualità del prodotto idoneo a prevenire una simile eventualità ovvero, laddove disposizioni nel senso indicato siano state impartite, di verificarne la corretta attuazione. Pur trattandosi di contravvenzione punita anche soltanto a titolo di colpa, occorre ribadire che alla colpa del soggetto agente deve essere ricondotto non qualsiasi evento realizzatosi, ma solo quello causalmente riconducibile alla condotta posta in essere in violazione della regola cautelare (annullata, nella specie, la condanna degli imputati per aver distribuito per la somministrazione in una mensa di scuola primaria un biscotto contenente una calamita, atteso che la sentenza di condanna non specificava quale fosse la negligente condotta di controllo esigibile dagli imputati e dagli stessi nella specie omessa, tale da poter essere causalmente collegabile al fatto illecito ascritto).*

## RITENUTO IN FATTO

1. Con sentenza del 2 aprile 2021, il Tribunale di Padova ha dichiarato la penale responsabilità di G.G.P. e F.C. in ordine al reato di cui alla L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, comma 1, lett. d) e art. 6, per aver distribuito per la somministrazione in una mensa di scuola primaria un biscotto contenente una calamita, condannandoli alla pena di Euro 1.800,00 di ammenda ciascuno. La condotta è stata ascritta agli imputati - dipendenti della società \*\*\*\*\* , che aveva in appalto il servizio mensa - nelle rispettive qualità di Operatore del Settore Alimentare (OSA), responsabile operativo di area, il primo, e responsabile del servizio di ristorazione del centro cottura di Padova, la seconda.

2. Avverso la sentenza, gli imputati hanno proposto unitario ricorso per cassazione a mezzo del comune difensore, deducendo, con tre distinti motivi, il vizio di motivazione, rispettivamente lamentato:

2.1. per mancanza grafica di una parte della motivazione stessa, con "salto logico" che aveva impedito di comprendere il ragionamento, e quindi di esercitare la difesa, in ordine all'affermazione della penale responsabilità;

2.2. per travisamento del fatto in relazione all'affermazione, assolutamente infondata, che la \*\*\*\*\* sarebbe un'azienda dolciaria che confeziona biscotti;

2.3. per aver configurato in capo agli imputati una responsabilità oggettiva sulla base delle qualifiche rivestite, in violazione del principio di effettività rispetto alle funzioni in concreto esercitate, non avendo essi alcun ruolo nella preparazione, distribuzione e somministrazione degli alimenti ed essendo la responsabilità del fatto imputabile soltanto al cuoco che preparò, impastandoli e cuocendoli, i biscotti poi distribuiti ai bambini all'interno di uno dei quali fu rinvenuta la calamita.

3. Con memoria del 22 marzo 2022 - intitolata "nuovo

motivo" - i ricorrenti, replicando alla requisitoria scritta del Procuratore generale, hanno in particolare insistito per l'accoglimento del terzo motivo di ricorso, rilevando come, per la complessità e la tipologia delle mansioni loro affidate, fosse impossibile la loro quotidiana presenza nel Centro di cottura di Padova e non fosse quindi prevedibile, né prevenibile, l'evento nella specie verificatosi, da addebitarsi soltanto alla negligenza dei cuochi.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il primo motivo di ricorso è infondato.

Diversamente da quanto allegano i ricorrenti, nella motivazione della sentenza non è rinvenibile alcuna assenza grafica, essendovi semmai un refuso costituito da un inserimento di testo estraneo all'iter argomentativo. Le prime due righe di pagina tre, infatti, all'evidenza, costituiscono un corpo estraneo alla motivazione, posto che nel caso di specie non vengono in rilievo «schede di produzione che prevedano l'utilizzo di particolari materie prime». Quelle due righe, dunque, non attengono alla motivazione della sentenza impugnata e, eliminate le stesse, il discorso argomentativo tra ciò che precede e ciò che segue si dipana del tutto logicamente senza aver in alcun modo leso il diritto di difesa.

2. Il secondo motivo di ricorso è manifestamente infondato. Diversamente da quanto allegano i ricorrenti, la sentenza (pag. 1) attesta, in conformità a quanto sostenuto in ricorso, che la \*\*\*\*\* era la società che aveva in appalto il servizio mensa presso la scuola primaria dove fu distribuito per la merenda il biscotto, preparato dai dipendenti della stessa società, contenente il corpo estraneo di cui si discute. Mai in sentenza si parla di una "azienda dolciaria".

3. Il terzo motivo di ricorso è invece fondato.

3.1. In diritto va premesso che, secondo l'orientamento di questa Corte, in tema di disciplina degli alimenti, la responsabilità per i reati commessi nell'esercizio di un'attività d'impresa svolta da una società articolata in plurime unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto qualificato ed investito di mansioni direttive, va individuata all'interno della singola struttura aziendale, senza che sia necessariamente richiesta la prova dell'esistenza di una apposita delega in forma scritta (Sez. 3, n. 9406 del 09/02/2021, Arena, Rv. 281149).

Laddove, come nella specie, il fatto illecito consista nella preparazione e nella somministrazione di sostanze alimentari nocive e venga in rilievo il ruolo di soggetti apicali non personalmente coinvolti nelle materiali attività oggetto d'imputazione, costoro ne rispondono laddove abbiano colposamente trascurato di impartire disposizioni al fine di garantire un regime di controllo della qualità del prodotto idoneo a prevenire una simile eventualità ovvero, laddove disposizioni nel senso indicato siano

state impartite, di verificarne la corretta attuazione (cfr. Sez. 3, n. 17084 del 09/09/2015, dep. 2016, Simonetti, Rv. 266578).

3.2. In conformità al primo dei richiamati principi, la sentenza impugnata ha attestato che l'organigramma interno della struttura aziendale prevedeva un sistema piramidale al vertice del quale vi era l'imputato G., quale responsabile operativo di area, con la qualifica di operatore sanitario alimentare, da cui dipendevano i responsabili dei singoli servizi di ristorazione, che in quello di specie era l'imputata F..

Quanto agli obblighi gravanti sui medesimi, ed idonei a configurare penale responsabilità in caso di violazione, va osservato che, in forza dell'art. 3, comma 1, n. 3, Reg. (CE) n. 178/2002, del 28 gennaio 2002, adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio - che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità Europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare - l'operatore sanitario alimentare è la «persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo». A norma del successivo art. 17, comma 1, tra l'altro, «spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte». La sentenza al proposito attesta che dalla documentazione agli atti risultava che tra le mansioni dell'imputato G. vi era «la gestione delle fasi del ciclo produttivo provvedendo all'uopo al controllo dell'esecuzione del piano di lavoro assegnato ai propri collaboratori, assicurandosi che gli stessi attuino e rispettino le disposizioni organizzative e tecniche predisposte». Con riguardo all'imputata F., il giudice di merito ha accertato che nelle sue mansioni rientrava il «controllo dei prodotti alimentari, sia sotto il profilo igienico sanitario», sia quanto «alla verifica della salubrità dei prodotti fornendo anche tutte le necessarie istruzioni operative al personale affinché venisse mantenuto un comportamento igienico come previsto dalle vigenti disposizioni ed eseguendo la necessaria attività di controllo».

3.2. La sentenza impugnata ha ricostruito il fatto oggetto di processo nel senso che gli addetti alla lavorazione della frolla presso il centro di cottura di Padova avevano applicato una calamita sull'impastatrice, per bloccare un foglio sì da poterlo meglio leggere durante lo svolgimento del lavoro, non avvedendosi che ad un tratto la calamita si staccò, cadendo nell'impasto e quindi finendo in uno dei biscotti con il medesimo preparati, confezionati e distribuiti per il consumo nella mensa scolastica. La sen-

tenza dà quindi atto che la calamita in questione era simile a quelle utilizzate negli uffici della \*\*\*\*\* per bloccare dei fogli su lavagnette magnetiche e che l'imputata F. aveva riferito che il manuale HACCP dell'azienda faceva divieto di utilizzarle nei locali del centro cottura.

3.3. La responsabilità degli imputati è stata in sentenza affermata ritenendo che rientrasse nelle loro mansioni di accertarsi che «non si verificano cadute accidentali di materiali il cui utilizzo in detti locali sarebbe stato vietato proprio dal protocollo HACCP e/o il distacco di parti metalliche del macchinario utilizzato per la lavorazione del prodotto». Il rinvenimento della calamita in uno dei biscotti - si aggiunge - «rende evidente l'esistenza di profili di colpa (sub specie di negligenza) attinente allo svolgimento dei controlli sui macchinari impiegati per il confezionamento».

4. Reputa il Collegio che - come condivisibilmente dedotto in ricorso - detta generica argomentazione sia carente e manifestamente illogica e, in violazione dei principi di diritto sopra riportati, non valga ad attribuire agli imputati la responsabilità per il reato loro ascritto.

Pur trattandosi di contravvenzione punita anche soltanto a titolo di colpa, occorre ribadire che alla colpa del soggetto agente deve essere ricondotto non qualsiasi evento realizzatosi, ma solo quello causalmente riconducibile alla condotta posta in essere in violazione della regola cautelare (Sez. 4, n. 30985 del 04/04/2019, Pravadelli, Rv. 277476). Nel caso di specie, invece, non si specifica - né al proposito soccorre il silente capo d'imputazione - quale sarebbe stata la negligente condotta di controllo esigibile dagli imputati e dagli stessi nella specie omessa, tale da poter essere causalmente collegabile al fatto illecito ascritto.

Una volta attestato - come sembra emergere dalla sentenza - che il protocollo HACCP vietava l'utilizzo delle calamite nei locali di cottura, per affermare la penale responsabilità degli imputati (o di uno di loro) occorre infatti verificare, ad es., se i dipendenti ne fossero stati informati, se si trattasse di disposizione di fatto ordinariamente rispettata o violata, se fossero previsti, e di fatto attuati, controlli per verificarne il rispetto, onde concretizzare quel profilo di responsabilità omissiva che la sentenza invece afferma in modo del tutto generico e, in definitiva, non scrutinabile sul piano della logica.

L'impugnata sentenza va pertanto annullata con rinvio per nuovo giudizio al Tribunale di Padova in diversa persona fisica.

P.Q.M.

Annulla la sentenza impugnata con rinvio per nuovo giudizio al Tribunale di Padova in diversa persona fisica. Così deciso in Roma, il 7 aprile 2022.

Depositato in Cancelleria il 1 giugno 2022. □