

Prospettive di riforma dei reati agroalimentari, rischio penale d'impresa e responsabilità degli enti. Brevi osservazioni al D.D.L. S n. 283 della XVIII Legislatura (progetto della Commissione Caselli)

di **Nicola Menardo**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Uno sguardo d'insieme. – 3. Le principali modifiche alla Legge n. 283/1962. – 3.1 Il nuovo art. 5 Legge n. 283/1962. – 3.2 La delega di funzioni (art. 1-*bis* Legge n. 283/1962). – 4. Le principali modifiche al codice penale. – 4.1 Delitti contro la salute pubblica. – 4.2 Delitti contro il patrimonio agroalimentare. – 5. Le principali modifiche al d.lgs. n. 231/2001.

1. Introduzione.

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Giustizia e del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, ha approvato il disegno di legge n. 283 della XVIII Legislatura, rubricato "Nuove norme in materia di reati agroalimentari".

Il documento riprende di fatto i contenuti del precedente DDL S n. 2231 del 2016, con il quale era stato recepito il progetto di riforma del diritto sanzionatorio agroalimentare elaborato dalla Commissione istituita nel 2015 presso l'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia e presieduta dal dott. Giancarlo Caselli.

Com'è ricavabile dalla Relazione di accompagnamento al DDL S n. 283, "Il contesto normativo e sociale che vive il comparto agricolo pone la necessità di fronteggiare urgentemente, sistemicamente e in maniera strutturata i fenomeni di infiltrazione malavitosa e di sfruttamento umano. Come nel cosiddetto «caporalato» si è intervenuti legislativamente, anche l'apparato produttivo e distributivo del comparto vive la necessità di protezione normativa verso fenomeni connessi all'illegalità. Il presente disegno di legge «Nuove norme in materia di reati agroalimentari» risponde a tali esigenze e viene proposto così come elaborato dalla Commissione Caselli, riprendendone fedelmente tutta la struttura. Nei 49 articoli suddivisi in 4 titoli, vengono apportate diverse modifiche e integrazioni al codice penale, alla procedura penale e viene altresì armonizzata e attualizzata la normativa in termini di reati agroalimentari anche in relazione alle leggi e agli atti aventi forza di legge complementari. Vengono introdotti nuovi reati, molti dei quali di salvaguardia anche dell'ambiente e della salute pubblica come il disastro

sanitario o l'immissione nel mercato di prodotti potenzialmente nocivi per i consumatori. E' previsto inoltre il reato di agropirateria, che comprende i casi di contraffazione dei marchi di qualità, delle etichette, delle procedure di produzione come la simulazione del metodo biologico e dei documenti di accompagnamento. Le finalità del presente testo non sono solo di carattere sanzionatorio, ma vengono fornite precise indicazioni preventive sull'organizzazione del controllo aziendale e sulla strutturazione delle imprese, prevedendo per esse anche facilitazioni amministrative che consentano l'adempimento dei controlli ex ante. Sono inoltre fornite modalità operative che permettono una puntuale tracciabilità e trasparenza della filiera, del percorso produttivo e distributivo del prodotto, al fine di garantire la legalità indispensabile a tutela dei consumatori. L'estensione nel titolo III delle responsabilità anche alle imprese è un chiaro indirizzo verso una filiera trasparente e un'etichettatura narrante che in maniera chiara e inopinabile metta nelle condizioni i consumatori di poter scegliere conoscendo tutta la storia dell'alimento, dalla coltivazione alla tavola. Il consumatore è centrale nel testo e da questo fulcro si sviluppano una disciplina sanzionatoria e di prevenzione atte alla salvaguardia di un patrimonio come quello del primo settore in riconoscimento del diritto alla trasparenza e alla salute¹.

2. Uno sguardo d'insieme.

Il dato di partenza che giustifica la proposta di una riforma settoriale nei termini di cui al progetto, come evidenziato a più riprese dalla giurisprudenza, è l'inadeguatezza dell'attuale sistema punitivo a riscontrare adeguatamente le istanze di tutela della salute pubblica e del mercato degli alimenti, quest'ultimo inteso in un'accezione strettamente correlata alla figura del consumatore.²

È stato in particolare riscontrato che a oggi rimangono prive di adeguata sanzione svariate condotte di produzione e commercializzazione di prodotti alimentari che, prese singolarmente e considerate nel breve periodo appaiono *prima facie* inoffensive, e tuttavia sono idonee a manifestare una possibile pericolosità per la salute pubblica e il mercato nel medio-lungo periodo, in ragione della sistematicità e della dimensione massiva e organizzata che le caratterizza.

¹ I documenti dell'*iter* legislativo che ha condotto all'approvazione del disegno di legge sono reperibili su <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/49434.htm>.

² Per una panoramica di dettaglio della disciplina di settore, delle criticità e delle più recenti istanze di riforma, v. M. DONINI, *La riforma dei reati alimentari: dalla precauzione ai disastri. Per una modellistica pentapartita degli illeciti in materia di salute e sicurezza alimentare*, in B. BISCOTTI – E. LAMARQUE (a cura di), *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo2015*, Torino, 2015.

Nella sistematica dei delitti contro l'incolumità pubblica, una rilevante lacuna è inoltre individuata nell'assenza di una disposizione che sanzioni l'inadempimento agli obblighi di ritiro dal mercato di alimenti pericolosi. Ultimo dato di non poco momento che sollecita ulteriormente un intervento novativo sulla materia, è la riscontrata mancanza di una disciplina *ad hoc* della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i reati alimentari. L'esame delle "linee guida" allegate al progetto di riforma consente di individuare chiaramente i due obiettivi di fondo che hanno orientato i lavori della Commissione Caselli, influenzando in modo determinante sui contenuti del disegno di legge.³

Il primo consiste nella rielaborazione della struttura delle fattispecie incriminatrici poste a tutela degli interessi tradizionalmente tutelati in materia alimentare (la salute pubblica e il mercato di consumo), per adeguare la disciplina punitiva alle più moderne forme di offesa dei beni giuridici protetti, profondamente condizionate dai progressi della scienza e della tecnologia, nonché dall'evoluzione e metamorfosi del tradizionale sistema di produzione, trasformazione e vendita di beni alimentari.

Il secondo scopo della riforma è quello d'introdurre nell'ordinamento strumenti idonei a contrastare (sia in termini general preventivi sia special preventivi) fenomeni particolarmente gravi di frode alimentare, che nell'attuale dimensione allargata degli scambi commerciali, si manifestano attraverso condotte illecite di tipo massivo svolte in forma stabile e organizzata nell'ambito delle attività d'impresa. È ormai innegabile, infatti, che nell'attuale momento storico, il principale referente criminologico degli illeciti agroalimentari è l'impresa organizzata in forma societaria.

Per il perseguimento dei due obiettivi ora richiamati, la Commissione ha ritenuto indispensabile agire in modo incisivo sui capisaldi della legge n. 283/1962 e sul codice penale, con un intervento volto a dare origine a un sistema punitivo moderno e organico, connotato da un approccio repressivo scalare, in cui le fattispecie di tipo delittuoso e il più grave trattamento sanzionatorio sono riservate a fatti che esprimono (per il loro carattere doloso, la concreta messa in pericolo del bene protetto e la dimensione massiva e organizzata del fenomeno) un elevato grado di offesa agli interessi tutelati dall'ordinamento, mentre le condotte tipiche che denotano un minor grado di offensività (perché connotate da una dimensione di dettaglio e da un contegno prevalentemente colposo) vengono ricondotte al gruppo degli illeciti contravvenzionali; comportamenti isolati di tipo prodromico,

³ D. FONDAROLI, *Dallo schema della Commissione Caselli al DDL 2231 recante "nuove norme in materia di reati agroalimentari" approvato dal Consiglio dei Ministri il 1 dicembre 2017: profili di responsabilità delle persone fisiche e giuridiche*, in N. RAIMONDI (a cura di), *Diritto penale degli alimenti – Scritti a margine del convegno Expo-Milano2015*, 2018, 7 ss.

perseguiti in applicazione del principio di precauzione, sono invece presidiati da sanzioni di natura meramente amministrativa.

In base ad un approccio evoluto al diritto punitivo, fondato sulla neutralizzazione del pericolo e sulla promozione del ripristino degli *standard* di legalità violati, il progetto di riforma contempla altresì l'introduzione di meccanismi estintivi degli illeciti di minore gravità, tramite il ricorso alla procedura delle "prescrizioni", già efficacemente sperimentata nelle materie della sicurezza sul lavoro e della tutela ambientale.

L'art. 5 della legge n. 283/1962 è stato integralmente riscritto e assume ora la natura d'illecito funzionalmente orientato a reprimere, attraverso la tipica struttura dei reati di pericolo astratto, condotte di gestione di alimenti che, per la violazione di disposizioni di legge o regolamentari, risultino non sicuri, pregiudizievoli per la salute o comunque inadatti per il consumo umano, ancorché non sia stata verificata in concreto la loro nocività per la salute.

Come rilevato in precedenza, il significativo mutamento delle forme di manifestazione della criminalità alimentare ha poi imposto l'adozione di strumenti efficaci per il contrasto alle frodi attuate in modo sistematico e organizzato. In questo senso, lo sforzo della Commissione Caselli si è distinto per la previsione di un trattamento sanzionatorio aggravato da applicarsi ai reati di frode commessi in modo seriale, stabile e organizzato nell'ambito del mercato all'ingrosso - c.d. *agro-pirateria* - comprensivo di pene accessorie particolarmente deterrenti nei confronti della criminalità d'impresa (sanzioni interdittive e confisca dei proventi dell'illecito, anche per equivalente e per sproporzione).

Per rafforzare ulteriormente il sistema punitivo e in linea con gli attuali *trend* di politica criminale, è stata infine estesa ai reati agroalimentari la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. 231/2001, in modo da favorire l'adozione di modelli di organizzazione e controllo dell'attività d'impresa basati sulla prevenzione del fenomeno dei reati agroalimentari.

All'esito di questa panoramica generale, è ora possibile esaminare con maggiore dettaglio le più importanti novità della riforma.

3. Le principali modifiche alla Legge n. 283/1962.

Il primo atto di rivoluzione riguarda la legge n. 283/1962, da sempre considerato il cardine del sistema repressivo degli illeciti alimentari, fondato sulla individuazione di precisi obblighi prevenzionali e sull'obbligo di azioni di controllo finalizzate a garantire l'igiene e la salubrità degli alimenti⁴.

⁴ Per un esame dei pilastri della disciplina punitiva dei reati alimentari in rapporto alle nuove istanze punitive derivanti dalla "società del rischio" e delle prospettive di riforma, v. L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 4-2013, 272 e ss.

3.1 Il nuovo art. 5 Legge n. 283/1962.

Il principale sintomo di discontinuità rispetto al sistema vigente si rintraccia nella radicale modifica dell'art. 5 legge n. 283/1962.

Il progetto prevede, infatti, la sostituzione dell'attuale disciplina con una nuova norma a più fattispecie (alcune delittuose e altre contravvenzionali) che sanziona numerose condotte di "gestione" degli alimenti, che spaziano dalle fasi prodromiche di produzione e preparazione, a quelle tipicamente finali di commercio e somministrazione⁵.

Si tratta di reati di pericolo astratto, punibili anche a titolo di colpa, che mirano in buona sostanza a colpire qualunque possibile condotta che agevoli la circolazione di alimenti in condizioni tali da consentire al legislatore di presumerne la pericolosità. È inoltre previsto un trattamento punitivo più grave se i fatti sono commessi nell'ambito del mercato della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso⁶.

Un particolare approfondimento merita l'oggetto materiale delle condotte tipizzate nell'art. 5 comma 1, individuato in tre diverse categorie di alimenti: "*non sicuri*", "*pregiudizievoli per la salute*" e "*inadatti al consumo umano*". Secondo una tecnica legislativa diffusa in ambito comunitario, il progetto

⁵ «Art. 5. - 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 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, è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni se il fatto è commesso nell'ambito, nelle forme o per le finalità della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la stessa pena si applica 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.

3. Se i fatti di cui ai commi 1 e 2 sono commessi per colpa, si applica la pena dell'arresto da sei mesi a due anni.

4. Se i fatti di cui ai commi 1 e 2 avvengono nelle forme del commercio al dettaglio o della somministrazione, si applica la pena dell'arresto fino ad un anno o dell'ammenda da 3.000 a 30.000 euro. Se gli stessi fatti sono commessi per colpa, si applica la sanzione amministrativa da 2.000 a 20.000 euro.

5. In caso di condanna per i reati di cui ai commi 1 e 2 si applica l'articolo 36 del codice penale.

6. Quando dai fatti di cui ai commi 1 e 2 consegue un disastro sanitario, si applica l'articolo 445-bis del codice penale.

7. Agli effetti della legge penale si applicano le nozioni di commercio all'ingrosso e al dettaglio di cui all'articolo 4, lettere a) e b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114».

⁶ La definizione tra commercio all'ingrosso e al dettaglio è quella di cui al d.lgs. 114/1998.

prevede l'introduzione di una serie di definizioni a livello dell'art. 5-*bis* utili a delineare i connotati delle categorie sopra richiamate.

Il contributo definitorio fornito dall'art. 5-*bis* non pare però del tutto appagante (oltre a discostarsi, sul piano lessicale, dalla tassonomia di cui al Regolamento UE n. 178/2002)⁷.

In proposito, particolari difficoltà ermeneutiche paiono manifestarsi con riferimento alla nozione di "*alimenti pregiudizievoli per la salute*": si tratta di un concetto che non trova alcun referente applicativo neppure nelle fonti giuridiche secondarie e che pare porre a carico del soggetto attivo una responsabilità per non avere autonomamente supplito alle carenze di regolamentazione dell'ordinamento, generando in capo all'OSA una posizione di garanzia dal perimetro indeterminato e indeterminabile *ex ante*⁸. La definizione proposta sembra originare da una peculiare declinazione del principio di precauzione⁹, la cui applicazione viene estesa a dismisura, sino a porre direttamente in capo al privato un dovere di astensione dalla gestione di prodotti alimentari o di singoli ingredienti o componenti, pur in assenza di specifici divieti o prescrizioni posti in tal senso dalle autorità competenti¹⁰. La compatibilità della richiamata disposizione con il principio di colpevolezza, dipenderà in larga misura dall'interpretazione che sarà data ai concetti di

⁷ «Art. 5-*bis*. - 1. Gli alimenti s'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.

4. Agli effetti dei commi precedenti sono esclusi gli alimenti, gli ingredienti, i componenti o i mangimi per animali destinati alla produzione alimentare che risultano vietati in forza del principio di precauzione».

⁸ Secondo la definizione proposta dall'art. 5-*bis*, gli alimenti sarebbero 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*".

⁹ Non pare infine del tutto condivisibile la scelta di positivizzare nell'art. 5-*ter*, comma 2, legge n. 283/1962 una definizione del principio di precauzione diversa da quella contenuta nell'art. 7 del Regolamento UE n. 178/2002, che potrebbe dare origine a un conflitto di norme.

¹⁰ Si tratta di un'opzione di politica criminale marcatamente interventista, tipica delle più recenti iniziative legislative nell'ambito del "diritto penale del rischio", che in base a una logica di tipo precauzionale, pur in assenza di evidenze scientifiche dotate di un grado di certezza accettabile (anche in riferimento agli standard probatori processuali) dilata a dismisura il perimetro degli obblighi di protezione e di controllo del soggetto che ne è istituito garante, estendendoli anche a rischi ignoti.

“accertamento” e di “conoscenza” in rapporto alla nozione di nocività che caratterizza la definizione di “*alimenti pregiudizievoli per la salute*”¹¹.

L’art. 5 comma 2 legge n. 283/1962 sanziona invece casi in cui, a causa della falsità o incompletezza delle informazioni commerciali abbinate ai prodotti, il consumo degli alimenti possa comportare effetti dannosi, anche solo per particolari categorie di consumatori.

Il riferimento a “*effetti dannosi per la salute*” non è accompagnato da alcuna disposizione definitoria e non è agevolmente distinguibile dalle altre forme di aggressione all’interesse protetto. L’estrema genericità dell’evento giuridico descritto dall’art. 5 comma 2, imporrebbe di essere riequilibrata con la verifica della pericolosità in concreto della condotta tipizzata.

Sotto il profilo sanzionatorio, la riforma non interviene sulla struttura dell’art. 12-*bis* legge n. 283/1962, che prevede una serie di pene accessorie particolarmente afflittive quali la chiusura dello stabilimento e la revoca di licenze o autorizzazioni, di sicuro effetto deterrente rispetto agli illeciti previsti dal “nuovo” art. 5.

Prima di volgere lo sguardo alle prospettive di modifica del codice penale, occorre dare ancora conto di due importanti elementi di novità che vanno a integrare l’impianto normativo della legge n. 283/1962: l’introduzione di una specifica disciplina della delega di funzioni e la previsione di un meccanismo di estinzione dell’illecito per condotte riparatorie.

3.2 La delega di funzioni (art. 1-*bis* Legge n. 283/1962) .

Sulla scorta dei principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di gestione del rischio nelle organizzazioni complesse, posizione di garanzia e trasferimento dei poteri impeditivi, il progetto di riforma prevede - in linea con quanto già previsto dalla legislazione speciale in materia di sicurezza sul lavoro - di disciplinare espressamente l’impiego dell’istituto della “delega di funzioni” nell’ambito delle imprese agroalimentari¹².

Come noto, la delega di funzioni è atto organizzativo di natura negoziale, attraverso il quale si realizza la traslazione di specifici doveri e dei relativi poteri necessari all’adempimento, dal titolare *ex lege* (garante originario o delegante) ad altro soggetto (garante derivato o delegato)¹³.

¹¹ Il rischio che si prospetta è infatti quello di una interpretazione blanda (magari giustificata da oggettive difficoltà probatorie in sede processuale) dei concetti di “conoscenza” *ex ante* e di “accertamento”, accontentandosi di fatto della prova della mera conoscibilità o di una conoscenza *ex post*, e di un accertamento privo dei requisiti di oggettività tipici del metodo scientifico.

¹² Per una panoramica sull’istituto, v. G. ANFORA, *La delega di funzioni*, in L. MIANI – F. TOFFOLETTO (a cura di), *I reati sul lavoro*, Torino, 2019, 157 e ss.

¹³ V. Mongillo, *La delega di funzioni in materia di sicurezza del lavoro alla luce del d.lgs. n. 81/2008 e decreto correttivo*, in www.penalecontemporaneo.it, 2012, 4.

La *ratio* del suo impiego è da ricondursi alla circostanza che l'esercizio dell'attività d'impresa in forma organizzata ha raggiunto un livello di complessità tale da rendere spesso impossibile, per l'organo investito *ex lege* dell'amministrazione dell'ente - istituito garante della regolarità d'innomerevoli adempimenti normativi nei più svariati ambiti - provvedere personalmente e direttamente al corretto, tempestivo ed efficace adempimento di tutti gli obblighi che l'ordinamento pone a suo carico.

Al fine di ovviare allo iato che può manifestarsi tra il regime di responsabilità formale e astratto previsto dall'ordinamento giuridico e il ruolo concretamente svolto dal garante originario nella dimensione articolata e dinamica dell'attività d'impresa, evitando al contempo di favorire fenomeni di arbitraria deresponsabilizzazione, si è ritenuto di legittimare il trasferimento per via negoziale di specifici obblighi e responsabilità del titolare *ex lege* in capo a un altro soggetto, purché connotato da una serie di requisiti e in ogni caso entro specifici limiti.

La struttura, i requisiti e gli effetti della delega di funzioni, originariamente enucleati dalla giurisprudenza, sono stati positivizzati per la prima volta nel testo unico della sicurezza sul lavoro (art. 16 d.lgs. n. 81/2008)¹⁴.

Ebbene, il progetto di riforma elaborato dalla Commissione Caselli, allo scopo di ovviare ai fenomeni di dissociazione tra destinatario *ex lege* della posizione di garanzia e gestore effettivo del rischio nelle organizzazioni complesse, ha ritenuto utile introdurre, a livello dell'art. 1-*bis* legge n. 283/1962, una disciplina *ad hoc* della delega di funzioni per le imprese agroalimentari, che ricalca sotto tutti i punti di vista quella prevista dal testo unico della sicurezza sul lavoro.

I requisiti di ammissibilità della delega sono: la forma scritta, la data certa, l'accettazione espressa, la pubblicità della stessa, il possesso di requisiti di professionalità ed esperienza in capo al delegato, l'attribuzione di poteri di organizzazione, gestione e controllo e di un'autonomia di spesa richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate e funzionali al loro adempimento.

¹⁴ L'art. 16 d.lgs. n. 81/2008 così dispone: «1. La delega di funzioni da parte del datore di lavoro, ove non espressamente esclusa, è ammessa con i seguenti limiti e condizioni:

- a) che essa risulti da atto scritto recante data certa;
- b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
- e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto.

2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.

3. La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. La vigilanza si esplica anche attraverso i sistemi di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4».

È prevista anche la facoltà di *sub*-delega di particolari attività, previa intesa con il garante originario.

In linea con gli orientamenti e i principi formulati sul punto dalla giurisprudenza, resta sempre fermo un dovere di vigilanza del delegante sul corretto espletamento delle funzioni trasferite mediante delega o *sub*-delega, con obbligo di avocazione in caso d'inadempimento¹⁵.

3.3 Il sistema delle prescrizioni.

L'ultimo intervento di rilievo sull'impianto della legge n. 283/1962 è quello che introduce, a livello dell'art. 12-*ter*.1 e seguenti, un meccanismo premiale di estinzione delle contravvenzioni attraverso il procedimento delle "prescrizioni", già efficacemente sperimentato nell'ambito della disciplina della sicurezza sul lavoro (d.lgs. 759/1994) e in materia di tutela ambientale (d.lgs. 152/2006, come modificato dalla legge n. 68/2015).

Valorizzando una politica criminale ispirata a favorire la reintegrazione degli *standard* di sicurezza alimentare di cui l'autorità abbia riscontrato la violazione e tenuto conto del principio di *extrema ratio* del ricorso alla sanzione penale, il progetto di riforma prevede, per le sole ipotesi contravvenzionali della legge n. 283/1962 che non abbiano cagionato un danno o un pericolo concreto e attuale di danno alla salute pubblica e alla sicurezza alimentare e la cui realizzazione dipenda da rischi che possono essere neutralizzati o rimossi, la possibilità per il soggetto attivo di estinguere il reato.

¹⁵ «Art. 1-*bis*. - 1. La delega di funzioni da parte del titolare di impresa alimentare, come individuata ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002 o, comunque, da parte del soggetto che ne esercita i poteri gestionali, decisionali e di spesa, è ammessa alle seguenti condizioni:

- a) che essa risulti da atto scritto recante data certa;
- b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
- e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto.

2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.

3. La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al titolare in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di organizzazione e gestione ai sensi dell'articolo 6-*bis* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

4. Il soggetto delegato può a sua volta, previa intesa con il titolare, delegare specifiche funzioni in materia di sicurezza degli alimenti o mangimi e di lealtà commerciale alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può a sua volta, delegare le funzioni delegate».

Ciò a due condizioni: i) il tempestivo adempimento alle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza che abbia accertato la commissione di un illecito contravvenzionale "sanabile", ii) il pagamento in via amministrativa di una somma in denaro, pari a un terzo del massimo edittale dell'ammenda prevista per l'illecito contestato. In caso d'inadempimento anche di uno solo dei due obblighi, il procedimento penale proseguirà nelle forme ordinarie¹⁶.

In pratica, tenuto conto dei limiti caratteristici dei reati per cui è previsto il ricorso al procedimento estintivo poc'anzi descritto (contravvenzioni che non abbiano cagionato un danno o un pericolo concreto e attuale, i cui effetti possono essere prontamente neutralizzati), il campo elettivo di applicazione di questo meccanismo sarà quello dei fatti di cui all'art. 5 legge n. 283/1962 commessi dal commerciante al dettaglio, puniti con l'arresto o l'ammenda.

L'eliminazione delle fonti di potenziale rischio e delle eventuali conseguenze dannose del reato incide anche sulla fattispecie colposa di cui all'art. 5 comma 3: l'art. 12-*novies* legge n. 283/1962 prevede la possibilità per il giudice di sostituire la pena dell'arresto con il pagamento di una somma, secondo i criteri di ragguglio di cui all'art. 135 c.p.

In un contesto di marcata pan-penalizzazione che caratterizza il progetto di riforma, è certamente apprezzabile la decisione di introdurre meccanismi premiali, che oltre alla già menzionata funzione ripristinatoria hanno indubbiamente una importante efficacia deflattiva e rappresentano l'attuazione pratica dei principi di proporzionalità e progressività che, nelle intenzioni dichiarate della Commissione Caselli, dovrebbero connotare la riforma del sistema punitivo.

4. Le principali modifiche al codice penale.

Il secondo ambito d'intervento del progetto di riforma riguarda il codice penale.

Il disegno di legge interviene in particolare sui due gruppi di reati tradizionalmente associati al settore alimentare, vale a dire i delitti contro la salute pubblica e i delitti contro l'industria e il commercio¹⁷.

4.1 Delitti contro la salute pubblica.

In base al progetto di riforma, il titolo VI del libro II del codice penale, rubricato "*dei delitti contro l'incolumità pubblica*", viene modificato con un espresso riferimento alla "*salute pubblica*" quale ulteriore interesse protetto dalle fattispecie ivi contenute: sebbene si tratti di una variazione di carattere

¹⁶ Eventuali adempimenti difformi o tardivi rispetto alle prescrizioni impartite, potranno essere valutati in sede processuale per l'ammissione dell'imputato all'oblazione speciale di cui all'art. 162 *bis* c.p.

¹⁷ N. RAIMONDI, *Spunti critici sulla disciplina penale degli alimenti in Italia e possibili soluzioni*, in N. RAIMONDI (a cura di), *Diritto penale degli alimenti – Scritti a margine del convegno Expo-Milano2015*, 2018, 33 ss.

eminentemente simbolico, la stessa mette in risalto il particolare bene immateriale che la riforma mira a presidiare.

Passando a esaminare le modifiche sostanziali apportate al titolo VI del libro II del codice penale, occorre in primo luogo registrare l'introduzione del delitto di *"disastro sanitario"* (art. 445-bis c.p.).

Trattasi di un'ipotesi riconducibile alla tassonomia dei reati aggravati dall'evento, che sanziona con la reclusione da sei a diciotto anni i fatti di cui agli artt. 439 bis, 440, 441, 442, 443, 444 e 445 c.p. da cui per colpa sia derivata *"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"*. La *ratio* che ha mosso la Commissione Caselli a elaborare questa nuova disposizione incriminatrice deriva dalla necessità di contrastare i fenomeni di consumo cumulativo di alimenti che unitariamente considerati non assumono rilevanza penale autonoma ai fini dell'individuazione del pericolo per la salute pubblica. Secondo le già richiamate linee guida, questa nuova fattispecie *"si staglia come ipotesi aggravata e autonoma di singoli mini-disastri"* che la precedono, *"allo scopo di rafforzare la tutela in questi settori rispetto ai casi di difficile prova della causalità individuale"*... *"la inedita fattispecie ... si configura come un evento aggravatore unitario"*, che dunque *"non assorbe le lesioni o le morti individuali perché non ne richiede la prova"*.

Secondo l'opinione dei promotori, ai fini della riconducibilità dell'evento al reato base, sarebbe così sufficiente la prova epidemiologica della causalità, non essendo necessario procedere alla più rigorosa verifica imposta dai principi vigenti in materia di c.d. causalità individuale¹⁸.

L'altro intervento riformatore sul titolo VI riguarda la sintesi dei tre delitti di cui agli artt. 440, 442 e 444 c.p. in un'unica fattispecie criminosa *sub* art. 440 c.p. rubricata *"produzione, importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti pericolosi o contraffatti"*, che sanziona con la reclusione da due a otto anni una serie di condotte tipicamente connesse alla filiera del commercio agroalimentare, allorché le stesse riguardino alimenti *"contraffatti, adulterati, non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano"* e abbiano cagionato un pericolo concreto per la salute pubblica nella consumazione del prodotto.

L'elemento costitutivo del pericolo concreto dovrebbe consentire di distinguere l'ambito applicativo di tale disposizione da quello dell'art. 5 legge n. 283/1962 come modificato dal progetto.

Il riferimento ai concetti di alimenti *"non sicuri"*, *"pregiudizievoli per la salute"* o *"inadatti al consumo umano"*, rimanda all'oggetto materiale della già

¹⁸ «Art. 445-bis. - (*Disastro sanitario*). - Quando dai fatti di cui agli articoli 439-bis, 440, 441, 442, 443, 444 e 445 derivano 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 si applica la pena della reclusione da sei a diciotto anni».

esaminata fattispecie di pericolo astratto: con la conseguenza che, per l'integrazione del reato di cui all'art. 440 c.p., sarà necessario accertare l'esistenza di uno dei fatti tipizzati dall'art. 5 legge n. 283/1962, oltre a un *quid pluris* consistente nella verifica di un evento (giuridico) di pericolo concreto, vale a dire la messa in pericolo della salute pubblica nella consumazione del prodotto¹⁹.

Può dunque affermarsi che tra le due disposizioni incriminatrici sussiste un rapporto di progressione criminosa.

Oltre alle problematiche definitorie già esaminate analizzando la struttura dell'art. 5 legge n. 283/1962, la fattispecie di cui all'art. 440 c.p. pone ulteriori rilevanti questioni interpretative, solo parzialmente mitigate dal "nuovo" art. 445-ter c.p. e dalle definizioni rintracciabili nelle fonti sovranazionali (scarsamente aderenti ai principi di tassatività e determinatezza quali declinazioni irrinunciabili del principio di legalità).

Particolare attenzione merita la nozione di *"evento di pericolo per la salute pubblica"* agli effetti della legge penale, che il progetto di riforma descrive come comprensivo (e dunque non esaustivo) di *"quello derivante da consumi cumulativi in quantità normali delle acque o dei prodotti o sostanze alimentari già distribuite o vendute ed è accertato con riferimento al tempo della loro distribuzione, vendita o messa in commercio"*.

Nel progetto di riforma, l'illecito di *"omesso ritiro di alimenti pericolosi"* di cui all'art. 442 c.p. viene ridefinito nei suoi confini e declinato attraverso la descrizione di due modalità della condotta, che si distinguono in base alla circostanza che il prodotto agroalimentare abbia già raggiunto o meno il consumatore.

Si tratta di una fattispecie omissiva propria sanzionata sia a titolo di dolo sia di colpa, che assume quale presupposto della condotta l'accertamento di una situazione di pericolosità connessa al consumo dell'alimento, e che si perfeziona quando il soggetto attivo non interviene per neutralizzare gli effetti di tale pericolosità attraverso il ritiro del prodotto dal mercato o il richiamo presso gli altri soggetti a valle della filiera, secondo le procedure previste dal Regolamento UE n. 178/2002.

La disposizione incriminatrice si distingue da quella speculare prevista dal Codice del Consumo (art. 112 d.lgs. 205/2006, inapplicabile al settore

¹⁹ «Art. 440. - (Produzione, importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti pericolosi o contraffatti). - 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»;

alimentare) per l'evento di pericolo concreto per la consumazione dell'alimento²⁰.

È inoltre prevista l'introduzione di un nuovo art. 439-*bis* c.p., che mira a sanzionare tutte le condotte di "contaminazione o corruzione di acque o alimenti destinati alla collettività".

L'elemento distintivo rispetto al reato di avvelenamento di cui all'art. 439 c.p., è dato dalla minore gravità e pericolosità della condotta tipica²¹.

La *ratio* di questa integrazione è da ricercarsi nel *deficit* di tutela riscontrato dalla Commissione Caselli per la repressione dei casi di contaminazione concernenti i consumi collettivi di acque di falda che però non siano caratterizzati da gravità e pericolosità tali da poter essere sussunte nella fattispecie di avvelenamento di cui all'art. 439 c.p.²².

Qualora le condotte di contaminazione o corruzione si verificano nell'ambito di una attività del produttore alimentare (es. imbottigliamento, ...), sarà invece applicabile il "nuovo" art. 440 c.p.

L'art. 452 c.p. chiude il cerchio dell'intervento riformatore, assicurando tutela penale anche in relazione ai fatti colposi, prevedendo un trattamento sanzionatorio attenuato laddove alcuni dei delitti appena esaminati siano stati commessi con colpa²³.

4.2 Delitti contro il patrimonio agroalimentare.

Nell'ambito dei "delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio", il disegno di legge propone un'integrazione della rubrica del titolo VIII del libro II del codice penale, che prevede l'espresso richiamo al *patrimonio*

²⁰ «Art. 442. - (*Omesso ritiro di alimenti pericolosi*). - Fuori dei casi di concorso nel reato previsto dall'articolo 440, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni l'operatore del settore alimentare che, essendo venuto a conoscenza della pericolosità per il consumo degli alimenti da lui detenuti o alienati, omette:

a) di provvedere, ove possibile, al loro ritiro dal mercato o al richiamo presso gli acquirenti o gli attuali detentori; b) di informare immediatamente l'autorità competente. Alla stessa pena soggiace l'operatore del settore alimentare che non osserva i provvedimenti legalmente dati dall'autorità competente per l'eliminazione del pericolo di cui al primo comma».

²¹ «Art. 439-*bis*. - (*Contaminazione o corruzione di acque o di alimenti*). - Chiunque contamina o corrompe acque o alimenti destinati al consumo pubblico o di una collettività, rendendoli concretamente pericolosi per la salute pubblica, è punito con la reclusione da tre a dieci anni».

²² «Art. 439. - (*Avvelenamento di acque o di alimenti*). - Chiunque avvelena acque o alimenti destinati al consumo pubblico o di una collettività è punito con la reclusione non inferiore ad anni quindici. Se dal fatto deriva la morte di alcuno, si applica la pena dell'ergastolo».

²³ «Art. 452. - (*Delitti colposi contro la salute pubblica*). - Chiunque commette, per colpa, alcuno dei fatti preveduti dagli articoli 438 e 439 è punito:

1) con la reclusione da tre a otto anni nei casi di cui all'articolo 438 e al secondo comma dell'articolo 439;

2) con la reclusione da due a sei anni nel caso di cui al primo comma dell'articolo 439. Quando alcuno dei fatti preveduti dagli articoli 439-*bis*, 440, 441, 442, 443, 445 è commesso per colpa, si applicano le pene ivi rispettivamente stabilite, ridotte da un terzo a due terzi».

agroalimentare quale ulteriore bene giuridico protetto dalla rinnovata disciplina dei reati di frode, allo scopo di valorizzare le istanze di protezione della filiera alimentare intesa come entità complessa costituita dalle peculiarità del territorio di origine dei prodotti alimentari e dalle tradizioni ancorate all'attività di produzione e trasformazione degli stessi, aldilà delle caratteristiche organolettiche dei singoli alimenti.

Passando all'analisi delle modifiche normative del titolo in commento, è opportuno segnalare immediatamente l'intervento del progetto di riforma più innovativo dal punto di vista politico criminale, ovvero l'introduzione della disciplina della c.d. "*agro-pirateria*" (art. 517-*quater*1 c.p.)²⁴.

Il fondamento di questa nuova disposizione viene individuato dalla Commissione Caselli nell'esigenza di contrastare con strumenti efficaci il fenomeno di aggressione stabile, organizzata e massiccia al patrimonio agroalimentare, che si manifesta tradizionalmente attraverso illeciti commessi nell'ambito delle attività d'impresa, gravemente allarmanti sul piano sociale e estremamente dannose dal punto di vista empirico e criminologico.

In analogia a quanto previsto dall'art. 474-*ter* c.p. in materia di tutela penale dei marchi e brevetti, dinanzi alla necessità di contrastare modalità organizzate di esecuzione delle frodi alimentari, l'art. 517-*quater*1 c.p. prevede un trattamento sanzionatorio particolarmente afflittivo per chi, al fine di trarne profitto, commette alcuno dei reati di frode alimentare di cui

²⁴ «Art. 517-*quater*.1. - (*Agropirateria*). - Chiunque, fuori dai casi di cui agli articoli 416 e 416-*bis*, al fine di trarne profitto, in modo sistematico e attraverso l'allestimento di mezzi o attività organizzate, commette alcuno dei fatti di cui agli articoli 516 e 517, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 15.000 a 75.000 euro; se commette alcuno dei fatti di cui all'articolo 517-*quater*, è punito con la reclusione da tre a sette anni e con la multa da 20.000 a 100.000 euro.

Se ricorre taluna delle aggravanti di cui ai numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 517-*bis*, la pena è aumentata da un terzo alla metà.

Oltre alla pena accessoria di cui all'articolo 32-*bis*, alla condanna consegue il divieto di pari durata di porre in essere qualsiasi condotta, comunicazione commerciale e attività pubblicitaria, anche per interposta persona, fisica o giuridica, finalizzata alla promozione dei prodotti compravenduti.

Con la sentenza di condanna o di applicazione della pena emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale il giudice, in caso di recidiva per i reati di cui all'articolo 518-*bis*, comma primo, dispone la confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza o di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato rispetto al proprio reddito dichiarato o alla propria attività economica.

Le pene di cui al primo e secondo comma sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti del colpevole che si sia adoperato per aiutare concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nell'azione di contrasto nonché nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione degli strumenti occorrenti per la commissione del delitto medesimo o dei profitti da esso derivanti».



agli artt. 516, 517 e 517-*quater* c.p. *“in modo sistematico e attraverso l’allestimento di mezzi o attività organizzate”*.

Si tratta di una scelta di politica criminale già applicata in ambito agroalimentare, nella legislazione settoriale dedicata alla filiera degli oli di oliva vergini (art. 14 legge n. 9/2013).

Alla base della decisione di introdurre una simile disciplina a livello generale, vi è l’esigenza di individuare uno strumento idoneo a reprimere in modo adeguato comportamenti che, pur connotati da organizzazione e sistematicità, non siano sussumibili nelle fattispecie associative di cui all’art. 416 c.p. o all’art. 416 *bis* c.p., a causa della difficoltà di raggiungere la prova dell’esistenza degli elementi costitutivi tipici del sodalizio criminoso.

È bene precisare che, sebbene sul piano casistico le condotte tipizzate si manifestino attraverso il fenomeno del concorso di persone, la fattispecie descritta dall’art. 517-*quater*¹ c.p. è di tipo mono-soggettivo, sicché la pluralità di compartecipi (diversamente dai reati associativi) non è requisito essenziale per il perfezionamento dell’illecito.

Alla luce di tali considerazioni di fondo, rintracciabili nelle linee guida al progetto di riforma, pare ragionevole ritenere che gli elementi costitutivi di *“sistematicità”* e di *“allestimento di mezzi o attività organizzate”* impongano sul piano probatorio l’accertamento dell’esistenza di un accordo tra gli (eventuali) compartecipi per la commissione di più delitti ed un’organizzazione che sul piano strutturale, per stabilità e permanenza, costituisce un *minus* rispetto all’articolazione tipica dell’associazione per delinquere, ed un *quid pluris* rispetto al concorso di persone *ex art.* 110 c.p. Quanto all’elemento soggettivo, il delitto è caratterizzato da un dolo specifico di profitto.

Sul piano sanzionatorio, gli obiettivi di prevenzione generale e speciale sono perseguiti abbinando alla pena principale (reclusione da tre a sette anni e multa variabile da 15.000 a 100.000 euro) sanzioni accessorie particolarmente afflittive: l’interdizione temporanea dall’esercizio di uffici direttivi nelle imprese; il divieto temporaneo di effettuare, anche per interposta persona, promozione commerciale di prodotti; la confisca (anche per equivalente) di prodotto, profitto e prezzo del reato; in caso di recidiva, la confisca per sproporzione, di tutti i beni e le utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui abbia la disponibilità, anche per interposta persona, in valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all’attività economica; il divieto temporaneo di ottenere autorizzazioni, concessioni, o abilitazioni per l’esercizio di attività commerciale; il divieto temporaneo di accesso a contributi, finanziamenti, agevolazioni o altre erogazioni pubbliche. Nei casi di recidiva specifica o di particolare gravità, il giudice può disporre la chiusura temporanea dell’attività.

Non si può tuttavia trascurare che, sul piano strutturale, la situazione tipizzata dall’art. 517-*quater*¹ c.p. potrebbe essere qualificata come circostanza

aggravante a effetto speciale dei reati base di cui agli artt. 516, 517 e 517-*quater* c.p., esponendosi così al giudizio di bilanciamento di cui all'art. 69 c.p. Ciò comporta, sul piano pratico, se non la neutralizzazione degli effetti deterrenti correlati al peculiare trattamento sanzionatorio previsto, quantomeno un loro drastico ridimensionamento.

Oltre ad introdurre questo nuovo strumento di contrasto alla criminalità agroalimentare, la riforma interviene sulle fattispecie già esistenti, modificando significativamente la struttura e l'ambito operativo delle disposizioni del capo II, che viene rinominato "*delle frodi in commercio di prodotti alimentari*".

Sul punto, la scelta della Commissione Caselli si è orientata sull'opzione di lasciare inalterata la disciplina generale della frode in commercio contenuta nell'art. 515 c.p., diretta a reprimere in via generale tutti i fenomeni frodati "corti" (limitati cioè alla fase commerciale e connotati da contraffazioni episodiche o locali), disciplinando specificamente la frode alimentare in una diversa disposizione, vale a dire l'art. 516 c.p.

Il precedente illecito di vendita di sostanze alimentari non genuine, è stato dunque modificato nella struttura e nel *nomen iuris*: "*frode in commercio di prodotti alimentari*"²⁵.

La realizzazione di una disciplina *ad hoc* per gli illeciti di frode in ambito alimentare, è giustificata dalla necessità di anticipare la tutela dell'interesse protetto alle fasi antecedenti a quella meramente commerciale, estendendo e rafforzando la protezione del patrimonio agroalimentare da fenomeni frodati sin dalla fase genetica del prodotto.

L'art. 516 c.p., sanzionando tutte le attività agricole, industriali, commerciali e d'intermediazione *lato sensu* gestionali - importazione, esportazione, spedizione in transito, introduzione, deposito doganale, trasporto, detenzione, vendita, somministrazione - aventi ad oggetto "*alimenti che per origine, provenienza, qualità o quantità sono diversi da quelli indicati, dichiarati o pattuiti*", diventa così la nuova fattispecie base di frode in commercio di alimenti, volta a tutelare la generalità dei consumatori ("anello debole" del mercato) da fenomeni di *aliud pro alio*, prima ancora che l'offesa possa concretizzarsi in un singolo atto di vendita²⁶.

²⁵ «Art. 516. - (*Frode in commercio di prodotti alimentari*). - Fuori dei casi di cui all'articolo 517, chiunque, nell'esercizio di un'attività agricola, commerciale, industriale o di intermediazione, importa, esporta, spedisce in transito, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, trasporta, detiene per vendere, offre o pone in vendita, somministra, distribuisce o mette altrimenti in circolazione alimenti che, per origine, provenienza, qualità o quantità, sono diversi da quelli indicati, dichiarati o pattuiti, è punito con la reclusione da quattro mesi a due anni e con la multa fino a 10.000 euro».

²⁶ In ambito vitivinicolo, a titolo esemplificativo, saranno destinate a confluire nell'alveo applicativo dell'art. 516 c.p. le attività di importazione, esportazione, spedizione in transito, introduzione, deposito doganale, trasporto, detenzione per la vendita, vendita e somministrazione di uve che per origine, provenienza, qualità o quantità sono diverse da

Si tratta di un'ipotesi che si pone in rapporto di genere a specie rispetto alle figure delittuose di cui agli artt. 517 c.p. e 517-*quater* c.p., destinata ad assumere la funzione di norma di chiusura del sistema delle frodi alimentari, da applicarsi in via sussidiaria a tutti quei raggiri non riconducibili, per oggetto materiale o modalità della condotta, alle due ipotesi speciali di frode. La prima di queste è quella inserita a livello dell'art. 517 c.p., di cui il disegno di legge propone l'integrale riscrittura sotto la rubrica "*vendita di alimenti con segni mendaci*".

La nuova disposizione incriminatrice reprime una particolare ipotesi di frode, che si distingue dall'art. 516 c.p. per le modalità della condotta: il fatto tipico è individuato nella condotta di chi "*al fine di indurre in errore il consumatore ... utilizza falsi o fallaci segni distintivi o indicazioni, ancorché figurative, ovvero omette le indicazioni obbligatorie sull'origine o provenienza geografica ovvero sull'identità o qualità del prodotto in sé o degli ingredienti che ne rappresentano il contenuto qualificante*"²⁷.

La fattispecie sanziona quei comportamenti di utilizzo di segni (diversi dai marchi registrati) che inducono il consumatore a ritenere che il prodotto acquistato abbia qualità diverse da quelle che effettivamente possiede.

Il bene giuridico protetto in via primaria da questa nuova disposizione non è più l'economia pubblica, ma la fiducia del consumatore quale requisito indispensabile delle dinamiche di mercato, come dimostrato, finalità ingannatoria che deve connotare la condotta e che, sotto il profilo dell'elemento soggettivo qualifica la disposizione in commento come reato a dolo specifico.

Nella prassi potrebbe non essere particolarmente agevole tracciare un confine chiaro tra il reato in commento e gli illeciti di varia natura previsti in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

Posto che il discrimine si pone essenzialmente sul piano dell'elemento soggettivo - vale a dire l'esistenza o meno della finalità di ingannare il consumatore - la cui prova tramite l'analisi di fatti esteriori è notoriamente ostica, potrebbe risultare spesso impossibile provare l'esistenza di una peculiare connotazione teleologica della condotta del soggetto attivo,

quelle indicate, dichiarate o pattuite. Sul rapporto tra illeciti penali e amministrativi in materia vitivinicola dopo l'emanazione del relativo Testo Unico (legge n. 238/2016), v. G. BRANDI, *Le violazioni in materia di potenziale vitivinicolo previste dal nuovo T.U. del vino: tra sanzioni amministrative e tutela penale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, I-2018,1 ss.

²⁷ «Art. 517. - (*Vendita di alimenti con segni mendaci*). - Chiunque, nell'esercizio di un'attività agricola, commerciale, industriale o di intermediazione di alimenti, al fine di indurre in errore il consumatore, anche mediante introduzione in custodia temporanea o in deposito doganale, utilizza falsi o fallaci segni distintivi o indicazioni, ancorché figurative, ovvero omette le indicazioni obbligatorie sull'origine o provenienza geografica ovvero sull'identità o qualità del prodotto in sé o degli ingredienti che ne rappresentano il contenuto qualificante, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 5.000 a 30.000 euro».

soprattutto laddove il fatto si manifesti nella forma omissiva tipizzata dall'art. 517 c.p. (omissione di indicazioni obbligatorie).

Il progetto elaborato dalla Commissione Caselli prevede poi la modifica dell'art. 517-*quater* c.p., che secondo le intenzioni del disegno riformatore dovrebbe rispondere adeguatamente alle esigenze di repressione dei fenomeni di "*contraffazione di alimenti a denominazione protetta*".

L'intervento, che prevede anche l'abrogazione dell'art. 517-*ter* c.p. (*infra*), mira a razionalizzare la protezione di quelle peculiari forme di privativa che contraddistinguono il settore alimentare e sono strettamente correlate alla protezione della qualità dei prodotti attraverso la loro riconducibilità a un'area geografica e/o a una filiera espressione di una tradizione produttiva ritenuta meritevole di protezione dall'ordinamento nazionale e comunitario²⁸.

Ai fini del perfezionamento del reato è sufficiente la contraffazione in sé, non essendo necessaria la dimostrazione dell'idoneità della condotta a trarre in errore il consumatore.

Questo dimostra che l'interesse protetto non è (o non è solo) quello proprio del consumatore, quanto invece la tutela del mercato nel suo complesso: l'imitazione illecita di un "modello protetto" di prodotto alimentare pone in pericolo la certezza e fiducia negli scambi commerciali e lede gli interessi della comunità di produttori locali e delle tradizioni di cui il prodotto costituisce espressione.

È dunque comprensibile che la disposizione si concentri sulle condotte di contraffazione e adulterazione degli alimenti, che generano un'apparenza di prodotto e che sono punite (in linea con l'approccio estensivo già riscontrato nella frode in commercio di prodotti alimentari di cui all'art. 516 c.p.), anche nelle fasi prodromiche a quella tipicamente commerciale.

L'art. 517-*quater* comma 2 c.p. prevede, quale condizione obiettiva di punibilità del fatto tipico, che siano state osservate le norme interne, comunitarie e derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine²⁹.

²⁸ Il regime delle denominazioni di origine protetta (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP) è stato istituito negli anni '90 del XX secolo nell'ambito della normativa comunitaria dedicata alla tutela della qualità degli alimenti. Per raggiungere l'obiettivo di uniformare il significato di qualità alimentare a livello comunitario, è stato necessario individuare un punto di convergenza tra due differenti nozioni di qualità del prodotto: quella tipica dei Paesi nord-europei, secondo cui la qualità doveva essere intesa esclusivamente in rapporto alle caratteristiche nutrizionali e di sicurezza del prodotto, e quella tipica dei Paesi dell'area mediterranea, strettamente legata all'origine territoriale delle materie prime e all'impiego delle tecniche tradizionali di lavorazione del prodotto.

²⁹ «Art. 517-*quater*. - (*Contraffazione di alimenti a denominazione protetta*). - Chiunque, al fine di trarne profitto, introduce nel territorio dello Stato, in custodia temporanea o in deposito doganale, spedisce in transito, esporta, trasporta, detiene per la vendita, somministra, offre o pone in vendita o mette altrimenti in circolazione alimenti la cui denominazione di origine o

Il disegno di legge propone altresì la riscrittura dell'art. 517-*bis* c.p., prevedendo l'introduzione di alcune circostanze aggravanti.

Le tre circostanze che comportano un aumento delle pene previste dagli artt. 516 c.p., 517 c.p. e 517-*quater* c.p., sono i) la redazione o l'utilizzo di falsi documenti di trasporto o false dichiarazioni agli organi di vigilanza, ii) la simulazione di una produzione biologica e iii) la commissione dei fatti nell'ambito, nelle forme o per le finalità della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso.

In ultimo, in un'ottica di razionalizzazione e di maggior coerenza sistematica della disciplina, viene disposta l'abrogazione dell'art. 517-*ter* c.p. vigente e la ricollocazione dei contenuti normativi della disposizione nell'ambito della tutela della pubblica fede, attraverso un'integrazione degli artt. 473 e 474 c.p. che tutelano i diritti di privativa.

Infine, le "disposizioni comuni" di cui agli artt. 518, 518-*bis* e 518-*ter* c.p. del progetto di riforma mirano a rafforzare, sotto il profilo sanzionatorio, l'efficacia general-preventiva e special-preventiva della disciplina complessiva delle frodi alimentari, prevedendo **pene accessorie** estremamente afflittive quali la pubblicazione della sentenza, sanzioni interdittive o sospensive idonee a impedire la prosecuzione delle attività illecite, la revoca di qualunque genere di provvedimento abilitativo o autorizzativo, la preclusione dell'accesso a contributi o finanziamenti pubblici. È inoltre prevista la confisca diretta o per equivalente delle cose pertinenti e del prodotto, profitto e prezzo del reato (fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede), anche in casi di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p.

5. Le principali modifiche al d.lgs. n. 231/2001

Come già anticipato, in ragione dell'esigenza di adeguare gli strumenti di repressione alle nuove forme di attentato ai beni giuridici tutelati in ambito agroalimentare, la Commissione Caselli ha proposto l'estensione alla materia *de qua* della disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, attraverso l'integrazione del catalogo dei reati presupposto e la previsione di uno specifico modello organizzativo di gestione e controllo finalizzato alla prevenzione dei reati agroalimentari³⁰.

indicazione geografica o le cui caratteristiche sono contraffatte o alterate, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 10.000 a 50.000 euro. Il reato è punibile a condizione che siano state osservate le norme delle leggi interne, dei regolamenti dell'Unione europea e delle convenzioni internazionali in materia di tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine degli alimenti».

³⁰ C. CUPELLI, *La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi*, in N. RAIMONDI (a cura di), *Diritto penale degli alimenti – Scritti a margine del convegno Expo-Milano2015*, 2018, 33 ss.

Sotto il primo profilo, coerentemente con la trasformazione della criminalità agroalimentare da fenomeno estemporaneo e isolato a dinamica che si manifesta sempre più frequentemente nella dimensione organizzata dell'attività d'impresa, il disegno di legge prevede l'introduzione, nel catalogo dei reati presupposto che fanno insorgere una responsabilità dell'ente ex d.lgs. 231/2001, dei reati agroalimentari risultanti dalla riforma del codice penale³¹.

In particolare, il progetto prevede lo spacchettamento del vigente art. 25-bis1 d.lgs. 231/2001 in tre differenti disposizioni, aventi a oggetto rispettivamente i delitti contro l'industria e il commercio (art. 25-bis1), le *frodi in commercio di prodotti alimentari* (art. 25-bis2) e i *delitti contro la salute pubblica* (art. 25-bis3), così ricomprendendo nella sistematica della responsabilità da reato sia le fattispecie poste a tutela della salute pubblica che quelle a tutela del mercato dei prodotti agroalimentari^{32 33 34}.

³¹ Per una disamina generale della tematica dei modelli organizzativi nelle imprese agroalimentari, v. S. A. CERRATO – G. PEIRA, *Risikogesellschaft e corporate governance: prolegomeni sulla costruzione degli assetti organizzativi per la prevenzione dei rischi. Il caso delle imprese agroalimentari*, in S. A. CERRATO (a cura di), *Impresa e rischio. Profili giuridici del risk management*, Torino, 2019, 79 ss.

³² (Modifica all'articolo 25-bis.1 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231) All'articolo 25-bis.1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, le parole: «516, 517, 517-ter e 517-quater» sono soppresse.

³³ (Introduzione dell'articolo 25-bis.2 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231) - Dopo l'articolo 25-bis.1 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente: «Art. 25-bis.2. - (Delle frodi in commercio di prodotti alimentari).

1. In relazione alla commissione dei reati di frode in commercio di prodotti alimentari previsti dal codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per i delitti di cui agli articoli 516 e 517 la sanzione pecuniaria fino a 300 quote;
 b) per il delitto di cui all'articolo 517-quater la sanzione pecuniaria da 100 a 400 quote;
 c) per il delitto di cui all'articolo 517-quater.1 la sanzione pecuniaria da 200 a 800 quote.

2. Nel caso di condanna per il delitto di cui all'articolo 517-quater.1 si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2.

3. Se l'ente, o una sua unità organizzativa, vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3».

³⁴ (Introduzione dell'articolo 25-bis.3 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231) - Dopo l'articolo 25-bis.2 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, introdotto dall'articolo 33 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 25-bis.3. - (Dei delitti contro la salute pubblica). - 1. In relazione alla commissione dei delitti contro la salute pubblica previsti dal codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni:

a) per il delitto di cui all'articolo 439, la sanzione pecuniaria da 500 a 1.000 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 500 a 800 quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da uno a due anni;
 c) per il delitto di cui all'articolo 440, la sanzione pecuniaria da 300 a 600 quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da sei mesi a un anno;

In caso di accertamento degli elementi costitutivi di una responsabilità *ex d.lgs. 231/2001* è prevista l'irrogazione all'impresa sia di sanzioni pecuniarie proporzionali (secondo il tipico paradigma previsto dal decreto), sia di sanzioni interdittive gravemente afflittive, ivi compresa l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività.

Il secondo fronte d'intervento sul d.lgs. 231/2001, che le linee guida al progetto della Commissione Caselli collegano all'intenzione di operare una riforma "*potenzialmente idonea ad incentivare politiche aziendali della sicurezza alimentare e della lealtà commerciale*", prevede l'introduzione di un art. 6-*bis*, che istituisce e disciplina uno specifico modello di organizzazione e gestione per la prevenzione dei reati agroalimentari la cui adozione ed efficace attuazione consente di fruire di una presunzione relativa di idoneità, con evidenti conseguenze in termini di esenzione (o attenuazione) della responsabilità dell'ente per reati eventualmente commessi nel suo interesse o a suo vantaggio³⁵.

In particolare, con una scelta sistematica forte (che ha destato non poche perplessità in dottrina) il progetto propone di affiancare all'archetipo di modello "generale" previsto dall'art. 6 d.lgs. 231/2001, un nuovo art. 6-*bis* che introduce un prototipo di modello organizzativo "dedicato" alle imprese operanti nel settore alimentare, con caratteristiche eterogenee rispetto al primo e specifici obblighi di *self regulation* che contemplan tra l'altro:

- il rispetto degli *standard* relativi alla fornitura di informazioni sugli alimenti;
- attività di verifica sui contenuti delle comunicazioni pubblicitarie al fine di garantire la coerenza degli stessi rispetto alle caratteristiche del prodotto;
- attività di vigilanza con riferimento alla rintracciabilità, ovvero alla possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un prodotto

d) per il delitto di cui all'articolo 440-*bis*, la sanzione pecuniaria fino a 300 quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività fino a sei mesi;

e) per il delitto di cui all'articolo 444, la sanzione pecuniaria fino a 300 quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività fino a sei mesi;

f) per il delitto di cui all'articolo 445-*bis*, la sanzione pecuniaria da 400 a 800 quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da uno a due anni;

g) per il delitto di cui all'articolo 452, la sanzione pecuniaria fino a 300 quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività fino a sei mesi.

2. Se l'ente, o una sua unità organizzativa, vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel comma 1, lettera *a)*, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3».

³⁵ Il regime sotteso all'adozione di questo speciale modello pare assimilabile, quanto a natura ed effetti, a quello delineato dall'art. 30 d.lgs. 81/2008 in materia di tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

alimentare attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione;

- 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;
- procedure di ritiro o di richiamo dei prodotti alimentari importati, prodotti, trasformati, lavorati o distribuiti non conformi ai requisiti di sicurezza degli alimenti;
- attività di valutazione e di gestione del rischio, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo;
- periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello.

È inoltre richiesto che il modello, in base alla natura e alle dimensioni dell'organizzazione e del tipo di attività svolta, preveda:

- idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività ivi prescritte;
- 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;
- un idoneo sistema di vigilanza e controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate.

Le modeste dimensioni dell'impresa organizzata in forma societaria, consentono di poter beneficiare di alcune semplificazioni operative, dettagliatamente descritte nell'art. 6-*bis* commi 3 e 4 d.lgs. 231/2001.³⁶

La matrice di questa peculiare tipologia di modello organizzativo è quella su cui si fondano le regole e procedure operative poste a livello internazionale e comunitario per la gestione del rischio alimentare.

³⁶ Art. 6-*bis* commi 3 e 4 d.lgs. 231/2001: «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. 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 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 definire mediante accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. 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».

Si tratta della declinazione normativa del metodo di gestione iterativo noto nelle scienze aziendalistiche come *Ciclo di Deming*, che attraverso un approccio scientifico alle esigenze di controllo e miglioramento continuo dei processi e dei prodotti, propone lo sviluppo delle attività gestionali dell'impresa secondo quattro fasi: "*plan, do, check, act*"³⁷.

La scelta di normare in modo specifico i contenuti di un modello esimente, risulta apprezzabile se si considera la necessità - avvertita da tempo nella materia *de qua* - di avere credibili referenti contenutistici per l'elaborazione del modello, quantomeno tali da garantire all'impresa la possibilità di conoscere preventivamente e in modo sufficientemente determinato e tassativo le condizioni di esenzione della responsabilità da reato, conformemente ai tradizionali corollari del principio di legalità che governa anche la disciplina della responsabilità degli enti (art. 2 d.lgs. 231/2001)³⁸.

Consente inoltre di ridurre i margini di apprezzamento del giudice in merito alla completezza contenutistica del modello organizzativo, esigenza fondamentale alla luce del pregiudizio, tutt'ora diffuso nella giurisprudenza di merito, nei confronti di tutti gli istituti di *self regulation* e *self control* introdotti nell'ordinamento dalle politiche neo-liberiste adottate negli ultimi decenni.

Tuttavia, la proposta di modifica del d.lgs. 231/2001 presta il fianco ad alcuni rilievi metodologici e contenutistici.

In primo luogo, l'assetto delineato dalla riforma non esclude l'obbligo per le imprese alimentari di dotarsi anche di un "modello ordinario" per i reati-presupposto estranei al perimetro della sicurezza alimentare, con evidenti problemi di duplicazione e convivenza dei sistemi di *compliance*.

Sotto altro profilo, l'ambito di applicazione dell'art. 6-*bis* è adeguatamente definito sotto il profilo soggettivo (si applica solo alle imprese alimentari costituite in forma societaria), ma non individua specificamente quali siano i

³⁷ Nel settore agroalimentare, una pratica applicativa del predetto approccio metodologico è riscontrabile nel procedimento noto come *Hazard Analysis and Critical Control Point* (HACCP) i cui sette principi cardine possono essere così riassunti:

1. identificare ogni pericolo;
2. identificare i punti critici per il controllo per ridurre rischio;
3. stabilire i limiti del rischio accettabile per ciascun punto critico;
4. stabilire e applicare procedure di sorveglianza del rischio;
5. stabilire azioni correttive di eventuali deficit;
6. stabilire procedure di controllo dell'efficacia delle misure adottate;
7. predisporre documenti e registrazioni al fine di dimostrarne l'applicazione.

³⁸ Come ben evidenziato dalla dottrina, a oggi la disciplina generale prevista dall'art. 6 d.lgs. 231/2001 sconta margini d'incertezza quanto ai contenuti minimi del modello necessari per assicurarne la sua idoneità in astratto (salva comunque sempre la necessità della sua efficace attuazione), solo parzialmente colmati dal contributo delle linee guida redatte in materia dalle varie associazioni di categoria o dalle indicazioni ricavabili dalle norme tecniche che disciplinano gli *standard* europei di qualità.

reati-presupposto che il “modello speciale” deve mirare a prevenire e con riferimento ai quali la sua adozione potrebbe avere efficacia esimente, generando quindi incertezza sul fondamentale aspetto operativo.

Dal punto di vista sistematico, il “modello speciale” rimanda alla disciplina generale di cui all’art. 6 d.lgs. 231/2001, ma non fa alcun rinvio all’art. 7, generando forti dubbi su quale sia l’assetto giuridico di riferimento per l’ipotesi che il reato presupposto sia commesso da soggetti non apicali.

Un problema particolarmente rilevante si pone inoltre con riferimento alle caratteristiche del peculiare organo di vigilanza incaricato di verificare l’adozione e l’efficace attuazione del modello speciale: l’art. 6-*bis* fa infatti riferimento a competenze che parrebbero *prima facie* sottendere una vera e propria posizione di garanzia penalmente rilevante, con una pericolosa confusione tra il ruolo dell’organismo di vigilanza previsto dal paradigma proposto dal d.lgs. 231/2001 e i garanti aziendali tenuti a tutelare in via immediata e diretta i beni giuridici protetti.

Infine, tra i reati presupposto oggetto di nuova introduzione non sono contemplati quelli di cui all’art. 5 legge n. 283/1962, che secondo gli intenti della riforma costituirebbe la norma cardine dell’intero impianto repressivo. Senza dubbio si può affermare che lo strumento delineato dalla disciplina della responsabilità degli enti ha un grande potenziale general-preventivo e special-preventivo, poiché impone all’impresa di adottare meccanismi di *compliance* a carattere prevenzionistico, basati sulla valutazione del rischio e sull’adozione di adeguate misure di prevenzione e tutela della sicurezza alimentare.

La scelta del progetto di riforma di puntare sulla diretta responsabilizzazione dell’impresa quale autonomo centro d’interessi e come tale suscettibile di favorire fenomeni di devianza, dimostra la centralità che sta progressivamente assumendo lo strumento dell’autocontrollo nelle scelte di politica criminale di regolamentazione del c.d. “diritto penale del rischio”³⁹.

In tale contesto, risulta ormai non più rinviabile, per le imprese che intendano preservare o implementare la propria competitività sul mercato globale, la necessità di investire su politiche di *risk assessment* e *risk management* che consentano all’ente di perseguire l’oggetto sociale in modo efficiente, esternalizzando i rischi economici connessi alla violazione delle regole che governano il mercato di riferimento.

³⁹ L’assetto normativo delineato dal d.lgs. 231/2001 e, in particolare, la disciplina dei modelli organizzativi di gestione e controllo, può essere annoverata a pieno titolo nella categoria dei controlli interni, posto che la proiezione teleologica del modello 231 alla prevenzione dei reati attraverso l’adozione e l’attuazione dei *compliance programs*, fa sì che l’adozione del predetto modello di gestione contribuisca all’ottimizzazione dei processi interni all’ente, nell’ottica di un più efficace ed efficiente adempimento degli obblighi posti a suo carico dall’ordinamento.

Una decisa svolta in questo senso dipende però in gran parte dall'efficacia deterrente delle misure punitive previste dall'ordinamento a carico delle imprese che si discostino dal paradigma dell'agire virtuoso⁴⁰.

Posto che, secondo un'efficace definizione, la "controspinta al crimine" è la certezza della sanzione, occorre prendere atto con rammarico della circostanza che, pur essendo in vigore ormai da quasi vent'anni, la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti è nei fatti disapplicata e i pochi uffici giudiziari (se rapportati al complesso del territorio nazionale) che inizialmente si sono distinti per un'applicazione pressoché sistematica del d.lgs. 231/2001, hanno recentemente registrato un *trend* negativo rispetto al passato, in totale controtendenza con il progressivo incremento della categoria dei reati-presupposto⁴¹.

In sostanza, alla data odierna l'applicazione della disciplina *de qua* è tutt'altro che uniforme e pervasiva⁴².

Questo aspetto prasseologico contribuisce a ridurre in concreto l'attitudine intimidatoria del sistema, abbattendo considerevolmente l'efficacia orientativa della disciplina all'adozione di modelli virtuosi di *governance* con funzione di prevenzione e mitigazione del rischio.

Con la conseguenza che, oggi, la scelta di dotarsi o meno di un modello di organizzazione per la prevenzione dei reati d'impresa, non comportando in concreto una significativa variazione del rischio di subire delle sanzioni, è sostanzialmente rimessa a valutazioni fondate su ragioni diverse dalla minaccia punitiva⁴³.

⁴⁰ N. MENARDO, *Sanzioni da mancata compliance nel d.lgs. n. 231/2001*, in S. A. CERRATO (a cura di), *Impresa e rischio. Profili giuridici del risk management*, Torino, 2019, 79 ss.

⁴¹ Per quanto riguarda la Procura della Repubblica di Milano, secondo i dati forniti dall'ufficio per il periodo 2014-2014, il 90% dei reati presupposto commessi nel territorio di competenza non sono stati perseguiti ai sensi del d.lgs. 231/2001.

⁴² Quest'approccio "a macchia di leopardo" si registra addirittura all'interno delle singole Procure, ove la scelta di esercitare l'azione ai sensi del d.lgs. 231/2001 nei confronti di un'impresa nell'ambito della quale sia stato commesso un reato presupposto (es. infortunio sul lavoro) è caratterizzata da ampia discrezionalità, che produce una rilevante disparità di trattamento tra persone giuridiche che si trovano nella medesima situazione di fatto.

⁴³ Ad esempio l'acquisizione di un punteggio più elevato in relazione all'istituto del c.d. *rating* di legalità, partecipazione a bandi di gara che pongono il possesso del modello come requisito di ammissione, etc.