

# Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma

## *Corporate Liability for Food Crimes. Comparative Law Analysis and Italy Reform Prospects*

VINCENZO MONGILLO

*Professore associato di Diritto penale presso l'Università Unitelma Sapienza  
vincenzo.mongillo@unitelmasapienza.it*

RESPONSABILITÀ DA REATO DEGLI ENTI COLLETTIVI, REATI ALIMENTARI, MODELLO ORGANIZZATIVO, DIRITTO EUROPEO

CORPORATE CRIMINAL LIABILITY, FOOD CRIMES, COMPLIANCE PROGRAM, EU LAW

### ABSTRACT

Lo stato attuale del mercato mondiale degli alimenti, dominato dalle multinazionali del settore e caratterizzato da concentrazione societaria, globalizzazione e finanziarizzazione, rende necessario responsabilizzare direttamente le società commerciali per la realizzazione dei food crimes.

Circa la struttura di tale responsabilità, il paradigma basato sulla carente organizzazione interna appare il più adatto allo scopo ed anche il più coerente con la filosofia ispiratrice della fitta regolamentazione europea in materia alimentare, secondo cui i relativi rischi vanno gestiti dalle imprese con un approccio di tipo preventivo, sistematico e documentato.

La questione della scarsa determinatezza dei requisiti giuridici del modello organizzativo di prevenzione del rischio-reato può essere affrontata sia attraverso un'accorta integrazione legislativa, sia recependo, in sede applicativa, gli indirizzi rivenienti dalla normativa europea, dalla soft law internazionale e dalla standardizzazione privata, che vantano una lunga tradizione nel campo dei sistemi di gestione per la sicurezza alimentare.

Il recente progetto italiano di riforma dei reati in materia agroalimentare, elaborato dalla Commissione Caselli, è apprezzabile per lo sforzo di "codificazione" di un modello organizzativo-tipo dell'impresa alimentare (nuovo art. 6-bis del d.lgs. n. 231/2001). Tuttavia, il potenziamento dell'etero-normazione in questo delicato settore, per il modo in cui è stato tecnicamente congegnato, presenta diverse incongruenze e potrebbe sollevare un nuovo sciame di problemi interpretativi.

Today the world food market is dominated by the food multinationals and characterized by corporate concentration, globalization and financialization. This situation makes it necessary that commercial companies be held liable for the commission of food crimes.

With regard to the structure of corporate criminal responsibility, the paradigm based on the lack of internal organization appears to be the most suitable; moreover it is consistent with the inspiring philosophy of EU food regulation, according to which the relevant risks must be managed by companies in a preventive, systematic and documented manner.

The poor legal certainty of the compliance program requirements can be addressed both through careful legislative reform and by applying, in practice, the guidelines emerging from European law, international soft law and private standardization actors, which have a long tradition in the field of food safety management systems.

The recent Italian draft law on agri-food crimes proposed by the Caselli Commission is an appreciable effort to "codify" a standard organizational model for food enterprises. However the enhancement of hetero-standardization in this crucial sector shows several inconsistencies and it could raise a new wave of interpretative problems.

\*Il testo riproduce, con integrazioni e l'aggiunta di note, la versione italiana della relazione al convegno «*Los dos filos de la espada: humanidad de las penas y tutela de intereses globales*», svoltosi il 14 e 15 dicembre 2016 presso la Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real.

## SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Rilevanza empirico-criminologica dei rischi alimentari e necessità della responsabilizzazione diretta dell'ente societario. – 3. I ritardi europei nell'introduzione della responsabilità delle persone giuridiche per i reati agro-alimentari. Il surrogato individualistico: la responsabilità penale dell'imprenditore o amministratore societario. – 4. L'apparente paradosso: la "riscoperta" della responsabilità individuale del *corporate officer* negli Stati Uniti. – 5. Lo *ius novum* della responsabilità penale o punitiva degli enti collettivi per reati alimentari nell'Europa continentale. – 6. Quale paradigma di responsabilità delle persone giuridiche per i reati alimentari? – 7. La c.d. colpa organizzativa dell'ente: i requisiti generali del modello organizzativo avente efficacia esimente della responsabilità. Un confronto tra Italia e Spagna. – 8. Parametri di riferimento nella costruzione del modello di prevenzione dei reati alimentari. – 8.1. L'apporto della normativa sovranazionale. – 8.1.1. Il carattere cogente delle procedure europee di sicurezza alimentare nell'ordinamento interno e la *soft law* ministeriale. – 8.2. Le novità in materia di gestione della sicurezza alimentare al di là dell'Oceano: l'*U.S. Food Safety Modernization Act 2011*. – 8.3. Il ruolo della standardizzazione privata e della *soft law* internazionale. – 8.4. Dal sistema di gestione della sicurezza alimentare alla prevenzione del rischio di commissione di reati alimentari. – 9. Le proposte della Commissione Caselli (d.d.l. S. 2231) in tema di responsabilità degli enti da reato alimentare. – 9.1. Profili critici. L'alterazione della logica ascrittiva delineata dal d.lgs. n. 231/2001. – 9.2. Dubbi concernenti i requisiti essenziali del modello dell'impresa alimentare. – 9.3. L'incongrua esclusione dei delitti colposi e delle contravvenzioni in materia alimentare dal novero dei reati-presupposto della responsabilità dell'ente. – 9.4. Imprecisioni lessicali. – 9.5. Il nodo irrisolto dell'organismo di vigilanza sull'attuazione del modello organizzativo nella PMI. – 10. Conclusioni.

## 1.

## Premessa.

La relazione tra l'uomo e il cibo è profondamente mutata nell'ultimo secolo e mezzo, almeno sotto quattro aspetti: le abitudini di consumo; il rapporto tra produttore/venditore e consumatore; la catena alimentare; le tecniche di produzione e trasformazione degli alimenti.

Le ricadute sulla conformazione del diritto penale in materia alimentare sono state inevitabili; basti pensare all'ampio ricorso, in questo settore normativo, alla tecnica del reato di pericolo astratto, per reagire efficacemente alla diffusività dei rischi alimentari<sup>1</sup>.

L'ultima frontiera delle strategie di contrasto al crimine di impresa e – per quanto precipuamente interessa in questa sede – dei reati alimentari realizzati in un contesto societario è rappresentata dall'emersione della persona giuridica quale nuovo soggetto della responsabilità penale o, se si preferisce, para-penale.

Nel presente contributo cercheremo di dare risposta, essenzialmente, ai seguenti interrogativi. È necessario il ricorso alla responsabilità penale delle società per i reati alimentari e, se sì, per quali ragioni politico-criminali? Qual è il modello più appropriato di responsabilizzazione delle persone giuridiche? Con riferimento al paradigma della responsabilità *ex crimine* dell'ente collettivo fondato sulla carente organizzazione interna, quali sono i requisiti essenziali che deve soddisfare un modello organizzativo-gestionale di prevenzione dei reati alimentari? In particolare, quali sono gli *standard* a cui è possibile fare riferimento nella costruzione del modello aziendale?

Nel rispondere a tali quesiti, sfrutteremo anche le potenzialità euristiche della comparazione giuridica, analizzando le soluzioni adottate nel principale ordinamento appartenente alla famiglia di *common law*, vale a dire quello statunitense, e altresì in un ordinamento a noi più vicino, come quello spagnolo, che ha recentemente innovato la disciplina della responsabilità penale delle persone giuridiche in modo speculare al diritto italiano.

Nel delineare i contenuti essenziali di un efficace sistema di gestione della sicurezza alimentare, l'analisi si sposterà sulle indicazioni rivenienti dalle fonti sovranazionali, dalla *soft law* internazionale e dalla standardizzazione privata.

Nella parte finale del contributo, sottoporremo a vaglio critico le proposte elaborate dalla Commissione presieduta dal Dott. Gian Carlo Caselli in vista della riforma dei reati in materia agroalimentare, con specifico riferimento a quelle sulla responsabilità degli enti *ex d.lgs.*

<sup>1</sup> Cfr., per tutti, M. DONINI, *Reati di pericolo e salute pubblica*, in L. Foffani – A. Doval Pais – D. Castronuovo (a cura di), *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea*, Milano, 2014, p. 631 ss.

n. 231/2001<sup>2</sup>.

## 2.

**Rilevanza empirico-criminologica dei rischi alimentari e necessità della responsabilizzazione diretta dell'ente societario.**

L'aumento esponenziale dei rischi per la salute e gli interessi economici dei consumatori di alimenti emerge da tutti i dati disponibili.

Secondo quelli recentemente forniti dai *Centers for Disease Control and Prevention* statunitensi, «circa 48 milioni di persone (1 americano su 6) si sono ammalate, 128.000 sono state ricoverate in ospedale, e 3000 muoiono ogni anno per malattie di origine alimentare»<sup>3</sup>. In Europa, nel 2010, si sono verificate 5.262 epidemie alimentari, con 43.473 casi di malattie infettive trasmesse con gli alimenti e 25 decessi<sup>4</sup>. In generale, si stima che nei paesi industrializzati ogni anno il 30% della popolazione contragga una malattia a trasmissione alimentare<sup>5</sup>.

La crescente propensione per diete ricche di carne è tra i principali fattori d'incremento dei rischi per la salute umana, oltre che per la lealtà commerciale. Tra le emergenze più eclatanti degli ultimi decenni, è agevole ricordare la diffusione, all'inizio del nuovo millennio, dell'agente ESB – encefalopatia spongiforme bovina, per effetto dell'utilizzo di farine provenienti da bovini infetti nell'alimentazione di ruminanti, oppure la casistica relativa ai polli alla diossina in numerosi Paesi europei. Sul versante delle frodi alimentari, è emblematico lo scandalo – deflagrato nel 2013 – della carne equina spacciata per carne di manzo; o, ancora più di recente, della carne bovina e ovina brasiliana, avariata e contraffatta attraverso l'uso di acido ascorbico<sup>6</sup>.

Molti altri cibi, ovviamente, possono rivelarsi pericolosi per la salute: pesce, prodotti lattiero-caseari, dell'ortofrutta, ecc. Si consideri, ad es., la pratica di trattare con additivi (coloranti, edulcoranti o conservanti) e aromi, *ergo* con sostanze chimiche, gli alimenti. Cattive condizioni igieniche possono causare la diffusione, ad es., di listeria nei prodotti lattiero-caseari. L'abuso di pesticidi (prodotti fitosanitari) o antiparassitari nell'agricoltura è riconosciuto come probabile causa dell'incremento di diverse forme tumorali e di alterazioni del sistema endocrino. La produzione industriale e l'inquinamento ambientale accrescono la presenza di sostanze contaminanti negli alimenti, ad es. nitrati, micotossine, metalli pesanti e diossine.

A ciò si aggiunge il dominio della tecnologia sulla produzione agricola. È sufficiente evocare, al riguardo, le incognite sollevate dall'utilizzo di organismi geneticamente modificati<sup>7</sup>.

Inoltre, l'attuale realtà commerciale ha spersonalizzato tanto gli attori della produzione quanto i consumatori che si approvvigionano per lo più presso catene di supermercati dedite alla distribuzione di massa. La massificazione della produzione e della vendita di prodotti alimentari ha anonimizzato anche le catene causali, estremamente frammentate, che possono sfociare in eventi lesivi per la salute dei consumatori.

Ovviamente, la criminalità alimentare non è una novità recente. Essa, anzi, è geneticamente legata alle origini della *corporation*: il romanzo *The Jungle* (1906) di Upton Sinclair, nel descrivere la terribile realtà dei mercati di bestiame nella Chicago di inizio Novecento, è un nitido affresco del tumultuoso capitalismo industriale di quegli anni<sup>8</sup>.

Tre fenomeni nuovi contraddistinguono, però, l'attuale mercato alimentare: concentrazione societaria, globalizzazione e finanziarizzazione dell'industria del cibo.

Secondo stime accreditate, dieci gruppi societari multinazionali, titolari di migliaia di marchi, con un fatturato annuo complessivo pari a 450 miliardi di dollari e 7.000 miliardi di

<sup>2</sup> Lo *Schema di disegno di legge elaborato dalla Commissione Caselli, recante «Nuove norme in materia di reati agroalimentari»* (pubblicato in *Dir. pen. cont.*), è confluito nel d.d.l. S. 2231, assegnato alla 2ª Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 19 aprile 2016. La sua discussione, però, non è mai iniziata nella XVII legislatura.

<sup>3</sup> V. [questa pagina web](#).

<sup>4</sup> Cfr. i dati del *report* EFSA-ECDC riportati sul sito [www.epicentro.iss.it](http://www.epicentro.iss.it).

<sup>5</sup> V. [questa pagina web](#), p. 5.

<sup>6</sup> V. [questa pagina web](#). Circa l'Italia, dati statistici aggiornati sull'attività operativa dei NAS in tema di sicurezza alimentare, nonché sulle infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso nell'agroalimentare, sono reperibili, da ultimo, in Eurispes, *Agromafie. 5° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Bologna, 2017.

<sup>7</sup> Sulle ricadute penali v., per tutti, G.M. VAGLIASINDI, *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di organismi geneticamente modificati (OGM)*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2012, p. 239 ss.

<sup>8</sup> L'indignazione popolare suscitata da questo libro fu tra le principali ragioni dell'emanazione del primo *corpus* legislativo statunitense in materia di sicurezza alimentare: *Pure Food and Drug Act* e *Meat Inspection Act*, entrambi del 30 giugno 1906.

capitalizzazione, controllano il 70% circa del mercato mondiale del cibo<sup>9</sup>. La concentrazione riguarda, a monte, anche il settore agricolo, dove proliferano le alleanze strategiche: si pensi alla società Bayer, gigante della chimica e della farmaceutica e *leader* nel settore dei pesticidi, che ha acquisito nel 2016 Monsanto, il maggior produttore di sementi agricole al mondo<sup>10</sup>.

Molti gestori di fondi d'investimento e banche d'affari hanno cominciato a puntare sui beni alimentari. Quale contraltare dell'inedita alleanza tra grandi gruppi alimentari e fondi speculativi, le crisi finanziarie possono ormai colpire anche il mercato alimentare. Si pensi alla bolla che nel 2008 ha fatto esplodere, tra l'altro, i prezzi mondiali di derrate alimentari come soia, riso e grano.

Anche per effetto delle logiche della finanza, la filiera alimentare è sempre più mondializzata e la produzione alimentare si allontana viepiù dai luoghi del consumo<sup>11</sup>.

Queste dinamiche, da un lato, hanno accresciuto il potenziale produttivo e la concorrenza tra le imprese. Dall'altro lato, hanno accentuato i rischi di eventi lesivi ed esternalità negative: frodi alimentari e commercializzazione di alimenti insicuri o dalla genesi incerta; cospicui costi ambientali ed eccessivo sfruttamento di risorse naturali; aumento delle disuguaglianze economiche e stravolgimento degli equilibri sociali d'interesse nazionali. Un attento osservatore ha coniato l'icastica figura delle «aziende-locusta», che stabiliscono con l'ambiente e con i mezzi di produzione – la terra, l'acqua, gli animali d'allevamento – un rapporto puramente estrattivo<sup>12</sup>.

Per tutte queste ragioni, è facile intendere perché la criminalità nel settore alimentare oggi si collochi, in modo preponderante, nell'orbita del *corporate crime*, della criminalità delle società commerciali e specialmente delle grandi multinazionali.

Quali sono allora le possibili risposte giuridiche al *food crime* a genesi societaria?

In questa sede ci limitiamo a segnalarne tre: l'estensione della responsabilità penale o punitiva delle imprese esercitate in forma societaria anche ai reati alimentari; l'incentivazione della *compliance* aziendale in materia alimentare; la dilatazione della giurisdizione extraterritoriale per meglio intercettare le condotte illecite realizzate dalle società multinazionali al di fuori del territorio nazionale.

Di seguito, però, ci occuperemo soltanto dei primi due profili, strettamente intrecciati tra loro.

Infatti, la nuova politica criminale in materia agroalimentare, nella consapevolezza dell'incapacità degli apparati pubblici nazionali e sovranazionali di vigilare in modo capillare su tutte le fonti di rischio alimentare, punta a promuovere la collaborazione delle imprese nell'attività preventiva mediante efficaci meccanismi di *compliance* aziendale.

Questa strategia si coniuga perfettamente con la filosofia ispiratrice dell'imponente edificio regolatorio eretto dalla Comunità Europea e – *post* Trattato di Lisbona – dall'UE, che tratta svariate materie secondo una logica integrata: igiene dei prodotti alimentari, prevenzione della contaminazione alimentare da sostanze esterne o materiali a contatto con gli alimenti, etichettatura dei prodotti alimentari, additivi e aromi alimentari, salute degli animali e delle piante, mangimi ed etichettatura dei mangimi, nuovi alimenti, organismi geneticamente modificati.

Ebbene, secondo la politica europea della sicurezza alimentare i controlli *ex ante* devono innestarsi in ogni fase della catena agroalimentare, «dai campi alla tavola»<sup>13</sup>. Con un *duplice obiettivo*: proteggere la salute e gli interessi dei consumatori e favorire il corretto funzionamento del mercato unico europeo.

<sup>9</sup> Tale stima è tratta da un'indagine del 2014 di Oxfam International, una confederazione di diciotto organizzazioni non governative che si dedicano alla riduzione della povertà globale. Lo studio ha rivelato come 500 grandi marchi alimentari siano in realtà proprietà di dieci multinazionali: Associated British Foods (ABF), Nestlé, PepsiCo, Coca-Cola, Danone, General Mills, Kellogg's, Mars, Mondelez International, Unilever. In Italia, il fenomeno delle concentrazioni è meno pronunciato; il gruppo societario di maggiori dimensioni, attualmente, è Ferrero, con i suoi 10,3 miliardi di euro di fatturato nel 2016.

<sup>10</sup> Tale operazione di fusione è finita, negli ultimi mesi, sotto la lente della Commissione europea e dei servizi antitrust dell'UE.

<sup>11</sup> S. LIBERTI, *I signori del cibo. Viaggio nell'industria alimentare che sta distruggendo il pianeta*, Roma, 2016.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Cfr. Commissione europea, *Le politiche dell'Unione Europea: Sicurezza dei prodotti alimentari*, 2014.

## 3.

### I ritardi europei nell'introduzione della responsabilità delle persone giuridiche per i reati agro-alimentari. Il surrogato individualistico: la responsabilità penale dell'imprenditore o amministratore societario.

Nonostante, come si è appena detto, l'UE sia da molti anni impegnata in una politica europea di sicurezza alimentare (la cui base giuridica attualmente si trova negli artt. 43, 114, 168, par. 4, e 169 del TFUE), nessuno strumento sovranazionale ha mai reclamato espressamente sanzioni penali nei confronti delle persone giuridiche per illeciti alimentari<sup>14</sup>. Analoga inerzia è riscontrabile sul versante delle organizzazioni internazionali.

Anche tale assenza di chiari impulsi sovranazionali – diversamente da altre aree di criminalità, come corruzione, traffico di stupefacenti, riciclaggio, frodi informatiche, ecc. – aiuta a spiegare i ritardi degli ordinamenti nazionali europei, tra cui il nostro, nell'introduzione della responsabilità delle persone giuridiche per i reati agro-alimentari.

Com'è noto, alla protratta assenza della responsabilità penale degli enti nei paesi di *civil law* si è a lungo cercato di sopperire dilatando all'estremo la responsabilità individuale, in particolare dei vertici aziendali.

Anzi, la materia della *food safety* è stata uno dei principali terreni di coltura della responsabilità penale di amministratori o dirigenti, a titolo di omessa prevenzione dei reati dei sottoposti o degli eventi lesivi occorsi nello svolgimento dell'attività di impresa.

Limitandoci alla giurisprudenza italiana, può menzionarsi, a titolo esemplificativo, una sentenza della Corte di cassazione del 2013, concernente la contravvenzione di cui alla legge n. 283 del 1962, art. 5, lett. c), ascritta – nel caso in questione – al legale rappresentante dell'ente perché, in qualità di presidente, distribuiva per il consumo fagiolini con cariche microbiche, in particolare salmonella, superiori ai limiti di legge: «Secondo l'ormai consolidato indirizzo interpretativo di questa Corte in materia di disciplina igienica dei prodotti destinati all'alimentazione, sulla base della disposizione di cui alla L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, comma 1, lett. b), chiunque detiene per la somministrazione un prodotto non conforme alla normativa deve rispondere a titolo di colpa per non aver fatto eseguire i controlli necessari ad evitare l'avvio del prodotto al consumo; pertanto il legale rappresentante od il gestore di una società è responsabile per le deficienze della organizzazione di impresa e per la mancata vigilanza sull'operato del personale dipendente, salvo che il fatto illecito non appartenga in via esclusiva ai compiti di un preposto, appositamente delegato a tali mansioni» (corsivi aggiunti)<sup>15</sup>.

In tale vicenda giudiziale, il soggetto responsabile della struttura in cui era impiegato il prodotto alimentare non conforme aveva mancato di dimostrare, con prova certa, di avere delegato ad altri soggetti il controllo degli alimenti. Pertanto, è stato ritenuto responsabile anche in assenza di determinazione del momento della contaminazione: «Nel caso in esame non assume rilevanza l'accertamento in ordine al momento in cui il cibo era stato contaminato, essendo in ogni caso colui che destina il prodotto all'alimentazione obbligato a verificare la genuinità dello stesso prima del suo impiego, rispondendo del reato anche a titolo di colpa per omesso controllo».

Questi costrutti rappresentano la tradizionale panacea ai problemi d'identificazione e imputazione delle responsabilità nelle organizzazioni imprenditoriali complesse. Negli ultimi anni, però, l'edificio individualistico ha cominciato a mostrare più di qualche segno di cedimento sia sul piano preventivo, per le residue difficoltà di accertare le responsabilità dei soggetti "alle spalle" degli esecutori materiali, sia sul piano del doveroso rispetto delle garanzie penalistiche, stante il sovraccarico punitivo sul vertice aziendale.

Storicamente, lo strumento privilegiato per contenere il rischio di caricare i soggetti di ver-

<sup>14</sup> Cfr. P. FARALDO CABANA – C. FARALDO CABANA, *¿Irresponsabilidad penal de la persona jurídica por delitos alimentarios? La aplicación de consecuencias accesorias: límites y posibilidades*, in L. Foffani – A. Doval Pais – D. Castronuovo (a cura di), *La sicurezza*, cit., p. 268 (anche in *La Ley*, n. 1126/2014).

<sup>15</sup> Cass., sez. III, 7 marzo 2013, n. 16473, inedita, in cui si richiamano come precedenti Id., 9 luglio 2004, n. 36055, rv. 229434; Id., 13 luglio 2011, n. 29988, rv. 251254.

tice di obblighi concretamente inesigibili<sup>16</sup>, nonché per ricomporre l'indispensabile binomio tra doveri e saperi specialistici, è stato la *delega di funzioni*. Il garante originario può trasferire parte dei suoi doveri a soggetti competenti e dotati di autonomia decisionale e finanziaria, fermo restando il residuo obbligo di sorveglianza sull'operato del delegato.

L'istituto è di matrice francese: sin dagli inizi del Novecento<sup>17</sup>, la *Chambre Criminelle* della *Cour de cassation* ha scolpito i principi essenziali che governano il trasferimento di poteri all'interno dell'impresa, a cominciare da quello di effettività<sup>18</sup>. Nella seconda metà del Novecento, il tema è stato ampiamente sviluppato, nel silenzio della legge, dalla dottrina italiana e quindi recepito, *supplendi causa*, dalla giurisprudenza, nel plasmare i requisiti di validità ed efficacia della delega, quale meccanismo di (parziale) trasferimento di posizioni di garanzia nell'impresa<sup>19</sup>. La dottrina spagnola, negli ultimi anni, si è largamente ispirata all'elaborazione scientifica italiana, dando vita ad una feconda osmosi culturale<sup>20</sup>.

Nel diritto interno, inoltre, si è cercato ultimamente di superare l'endemico *deficit* di tipicità dell'istituto in discorso (tipico esempio di "diritto giurisprudenziale penale"), che ha finalmente ricevuto una compiuta regolamentazione giuridica nel settore cruciale della salute e sicurezza dei lavoratori (art. 16 del d.lgs. n. 81/2008).

Una disciplina legislativa analoga ha suggerito anche la detta Commissione Caselli. I principi fissati dall'articolato proposto circa la delega e la *sub-delega* concernenti la sicurezza degli alimenti o mangimi e la lealtà commerciale ricalcano, infatti, quelli dell'ordito normativo posto a presidio dell'incolumità dei lavoratori, e dovrebbero confluire, secondo le intenzioni dei proponenti, nella legge di settore n. 283/1962<sup>21</sup>.

In particolare, la ventura disposizione, nell'individuare il soggetto autorizzato a esercitare il potere di delega, fa riferimento al «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, al «soggetto che ne esercita i poteri gestionali, decisionali e di spesa». Poco comprensibilmente non si fa riferimento, al comma 1, anche a chi opera nel settore dei mangimi, benché il comma 4, nel dettare le condizioni di validità della *sub-delega*, richiami le «funzioni in materia di sicurezza degli alimenti o mangimi». La locuzione «titolare» (di impresa alimentare) non compare nella normativa sovranazionale<sup>22</sup>. Il suo utilizzo è verosimilmente dovuto alla non necessaria sovrapposizione tra operatore e titolare dell'impresa alimentare e al raggio applicativo della norma in discorso che abbraccia anche i doveri in tema di lealtà commerciale.

Ad ogni modo, la ricostruzione delle responsabilità, specie verticistiche, per la commissione di reati alimentari resta operazione sovente ostica. Ciò è vero soprattutto nelle organizzazioni medio-grandi e con struttura territoriale ramificata sul territorio.

Ragionando in astratto, la responsabilità penale dell'organo di vertice per gli illeciti in discorso potrebbe inverarsi in vario modo.

La posizione di garanzia dell'alta direzione potrebbe essere attivata, innanzitutto, dalla *conoscenza acquisita* – ad es. a seguito di un'ispezione pubblica – di pratiche illegali all'interno di un'unità operativa. In tal caso, i responsabili dell'amministrazione centrale potrebbero essere imputati anche per la mancata rimozione del soggetto direttamente responsabile<sup>23</sup> o, comun-

<sup>16</sup> Anche la giurisprudenza statunitense che applica la dottrina *Park* (v. *infra* § 4) si affretta a precisare che una condanna ai sensi dell'*U.S. Federal Food, Drug, and Cosmetic Act* non può basarsi unicamente sulla posizione occupata dall'imputato all'interno dell'organizzazione; però, non si manca di riconoscere che «the line drawn by the Court between a conviction based on corporate position alone and one based on a responsible relationship to the violation is a fine one, and arguably no wider than a corporate bylaw»: così *United States v. New England Grocers Supply Co.*, in 488 *F. Supp.*, 1980, p. 230, 234 (D.C.Mass. 1980).

<sup>17</sup> Cfr. L. MOREILLON, *L'infraction par omission: étude des infractions à la vie et à l'intégrité corporelle en droits anglais, français, allemand et suisse*, Geneve, 1993, p. 304; C. MASCALA, *Droit pénal général*, Paris, 2003, p. 74.

<sup>18</sup> *Cass. crim.*, 28 giugno 1902, in *Bull. crim.*, n. 237, p. 425.

<sup>19</sup> Di recente, sulla rilevanza della delega di funzioni in ambito alimentare e la necessità della forma scritta, *Cass.*, sez. III, 4 marzo 2014, n. 27413; invece, per l'irrilevanza del requisito formale, *Id.*, 4 dicembre 2013, n. 6621, purché la delega sia puntuale ed espressa, accettata dal delegato, conferita a soggetto qualificato e munito di poteri decisionali, giustificata in base alle esigenze organizzative dell'impresa, specifica e giudizialmente provata in modo certo.

<sup>20</sup> Cfr., ad es., J.M. SILVA SÁNCHEZ, *Fundamentos del Derecho penal de la Empresa*, 2013, p. 93 ss.; I. MEINI, *Responsabilidad penal del empresario por los hechos cometidos por sus subordinados*, Valencia, 2003, p. 365 ss.

<sup>21</sup> Si prevede, in particolare, l'introduzione dell'art. 1-*bis* nella legge 30 aprile 1962, n. 283, rubricato «Delega di funzioni».

<sup>22</sup> Il diritto europeo – come vedremo – ha coniato la figura dell'«operatore del settore alimentare»

<sup>23</sup> Sui poteri di nomina e sostituzione dei direttori di divisione, normalmente spettanti all'alta direzione, cfr., nella letteratura economico-aziendale, H. MINTZBERG, *Management: mito e realtà*, trad. it., Torino, 1991, p. 205; *Id.*, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Bologna, 1996, 2ª ed., p. 330: «quando una divisione si trova in difficoltà, i manager della direzione centrale possono dover intervenire, anche rimuovendo il manager divisionale».

que, per la mancata assunzione di interventi sostitutivi in grado di scongiurare conseguenze ulteriori.

Si consideri, ancora, una possibile vicenda di *illecito colposo* in materia alimentare, come la vendita di prodotti nocivi occorsa in un punto commerciale – ad es. un supermercato o un autogrill – di una grande catena di distribuzione. Tale fatto potrebbe collegarsi alla cattiva conservazione di alimenti, e quindi a una negligenza chiaramente addebitabile al personale appartenente all'unità operativa implicata. Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui il reato sia stato materialmente commesso all'interno di una divisione territoriale, è astrattamente possibile che la sua causa unica o principale sia rappresentata dal *carente esercizio di poteri decisionali* dell'alta direzione<sup>24</sup>. Si pensi a situazioni d'illiceità dovute al mancato controllo, al momento dell'acquisto, di prodotti dannosi per la salute, poi avviati al consumo. In effetti, come riscontrato da diverse indagini empiriche, di regola «le aziende che praticano la vendita al dettaglio affidano alla direzione centrale il controllo degli acquisti» oltre che «della differenziazione dei prodotti, della determinazione dei prezzi, del volume della produzione»<sup>25</sup>.

Più in generale, il fattore genetico – ancorché non esclusivo – dell'illecito realizzato da un soggetto appartenente a una divisione aziendale potrebbe risalire a *scelte strategiche* o a *direttive* dell'amministrazione centrale<sup>26</sup>. L'alta direzione, ad esempio, potrebbe aver fatto mancare all'unità interessata le risorse finanziarie necessarie all'adempimento di obblighi di rilievo penale, che sopravanzano l'autonomia di spesa concessa.

Inoltre, la letteratura criminologica ha da tempo evidenziato che la conduzione dell'attività societaria mediante distinte autonome divisioni può, per un verso, isolare le pratiche illecite realizzate ai livelli medio-bassi dell'organizzazione dal controllo dei soggetti di vertice e, per altro verso, accrescere le pressioni dell'alta direzione, fomentando la commissione di reati<sup>27</sup>. Si pensi al potenziale criminogeno insito in *obiettivi di performance* – un certo incremento delle vendite, determinati volumi di affari, ecc. – fissati dall'alta direzione in corrispondenza di valori irrealistici e sottoposti a controlli rigidi<sup>28</sup>. Il messaggio in molti casi è chiaro: «Non ci interessa come raggiungerai la tua quota di vendite o come otterrai l'autorizzazione alla vendita [...] nel tuo paese, l'importante è che tu raggiunga l'obiettivo»<sup>29</sup>. Così, anche la decisione del direttore di un supermercato di vendere un prodotto non correttamente conservato, già scaduto o contaminato potrebbe trovare spiegazione in una sorta di «ortodossia del profitto» che vada «a discapito della qualità del prodotto, del servizio ai clienti e della protezione dell'ambiente»<sup>30</sup>.

Ovviamente, i *manager* della direzione centrale dispongono anche di *poteri di supervisione* sull'operato delle divisioni. Ma non potrà mai trattarsi di una sorveglianza minuta e incessante. Piuttosto, è praticabile una vigilanza di carattere generale sull'andamento delle sotto-unità, eventualmente avvalendosi di un sistema di *compliance* aziendale.

In definitiva, queste sono le possibili sorgenti della responsabilità penale dei soggetti apicali per gli illeciti commessi dai sottoposti: conoscenza effettiva, sistemi di *performance* eccessivamente sfidanti, lacune nell'organizzazione generale e nel monitoraggio delle attività.

Senonché, diversamente dai casi di cognizione reale dei fatti lesivi, in tutti gli altri, che sono anche quelli più ricorrenti, non è agevole dimostrare la rilevanza causale del contributo del vertice all'illecito (colposo) commesso in seno ad un'unità organizzativa di livello intermedio o finale. Ciò può deprimere gli incentivi negativi (sanzioni) all'apprestamento di robusti sistemi di conformità alle norme in materia di sicurezza alimentare e a tutela degli interessi economici dei consumatori.

Proprio questa, come evidenzieremo a breve, è una delle ragioni principali della recente «riesumazione» della responsabilità diretta dell'ente nell'Europa continentale.

Ma prima di approfondire tale svolta, intendiamo dare uno sguardo a ciò che sta accadendo oltreoceano.

<sup>24</sup> Cfr. H. MINTZBERG, *La progettazione*, cit., p. 106, 115 ss.

<sup>25</sup> H. MINTZBERG, *Management*, cit., p. 208.

<sup>26</sup> L'ipotesi è realistica soprattutto nei casi di «struttura divisionale accentrata», su cui cfr. V. PERRONE, *Le strutture organizzative d'impresa. Criteri e modelli di progettazione*, Milano, 1990, p. 484.

<sup>27</sup> D. VAUGHAN, *Controlling Unlawful Organizational Behaviour*, 1983, p. 73 s.

<sup>28</sup> Cfr., sul punto, le istruttive considerazioni di H. MINTZBERG, *La progettazione*, cit., p. 370.

<sup>29</sup> J. BRAITHWAITE – B. FISSE, *Corporations, Crime and Accountability*, Cambridge, 1993, 106; J. BRAITHWAITE, *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*, London, 1984, *passim*.

<sup>30</sup> C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004, spec. p. 326.

## 4.

L'apparente paradosso: la "riscoperta" della responsabilità individuale del *corporate officer* negli Stati Uniti.

Negli Stati Uniti, patria elettiva della *corporate criminal liability* assieme al Regno Unito, si assiste ultimamente ad una tendenza inversa rispetto ai Paesi di *civil law*. Il *focus* delle autorità inquirenti sta cominciando a virare verso la responsabilità penale individuale, sebbene – di norma – in aggiunta a quella della *corporation*<sup>31</sup>.

L'idea soggiacente può apparire singolare in contesti giuridici da poco convertiti al nuovo 'verbo corporativo': le pene imposte alle società hanno una ridotta efficacia deterrente e non impattano sufficientemente sulla *corporate culture*<sup>32</sup>; pertanto, si ritiene necessario responsabilizzare penalmente gli individui.

Questo capovolgimento di prospettiva, in un settore in cui peraltro le *corporate convictions* non sono mai state particolarmente frequenti<sup>33</sup>, si è palesato negli ultimi tempi in modo evidente.

La legge federale statunitense più importante, al riguardo, resta il *Food, Drug, and Cosmetic Act* (FDCA), emanato nel 1938 a firma del Presidente Franklin Delano Roosevelt. Essa prevede sanzioni penali e *civil remedies* (sequestri, ingiunzioni, divieti di svolgere attività, ecc.) nei confronti di chiunque introduca alimenti adulterati nel commercio interstatale. In base al FDCA, un alimento è considerato adulterato se, *inter alia*, si è contaminato con una sostanza che può arrecare danno alla salute umana o se è stato preparato, confezionato o conservato in condizioni non igieniche. A seconda che le condotte siano commesse inconsapevolmente ovvero volontariamente, l'illecito può integrare un *misdemeanor*, punibile a titolo di responsabilità oggettiva (*strict liability*), oppure un *felony*, caratterizzato dall'*intent* di frodare o ingannare i consumatori.

I reati previsti dal FDCA, se commessi in un contesto societario, vengono imputati in prima battuta alla *corporation*: in altre parole, è considerata *person* autrice del reato la stessa impresa alimentare esercitata in forma collettiva.

Tuttavia, nell'ambito della disciplina penale posta a presidio della sicurezza alimentare, è prepotentemente tornata alla ribalta, negli ultimi tempi, una risalente *doctrine* giurisprudenziale: la *Responsible Corporate Officer (RCO) Doctrine*, enunciata dalla *Supreme Court* nel caso *United States v. Park* del 1975<sup>34</sup>. Questa dottrina consente di perseguire anche i *responsible officers* della società, vale a dire coloro che «occupano una posizione di responsabilità e autorità all'interno di un'organizzazione, e che posseggono la capacità di prevenire e correggere tempestivamente una violazione».

John Park era il *chief executive officer* di una grande catena alimentare, la quale gestiva diversi magazzini che la *Food and Drug Administration* (FDA)<sup>35</sup> riscontrò non conformi alle norme a tutela dell'igiene degli alimenti. Park venne condannato, assieme alla società di appartenenza (patteggiante), per un FDCA *misdemeanor*<sup>36</sup> realizzato – nel caso di specie – mediante la vendita di cibo contaminato da roditori in un magazzino aziendale. La corte d'appello federale ribaltò la condanna, ritenendo che la posizione ricoperta dall'imputato (presidente della società) non fosse sufficiente per impegnarne la responsabilità, giacché «qualche condotta attiva o omissiva è un elemento essenziale di qualsiasi reato». Diversamente, l'*U.S. Supreme*

<sup>31</sup> Da ultimo, è emblematico di questo rinnovato interesse dei *prosecutors* statunitensi per la responsabilità penale individuale, nel campo della criminalità di impresa, il *Memorandum* licenziato il 9 settembre 2015 dal *Deputy Attorney General* Sally Quillian Yates, intitolato proprio «Individual Accountability for Corporate Wrongdoing».

<sup>32</sup> Cfr., ad es., l'intervista a Eric Blumberg, *Deputy Chief Counsel for Litigation* della *Food and Drug Administration*: C.K. HEPB, *Big Pharma Executives Facing Legal Threat*, in *The Philadelphia Inquirer*, 31 ottobre 2010, in [questa pagina web](#).

<sup>33</sup> B.L. GARRETT, *Globalized Corporate Prosecutions*, in *97 Virginia Law Review*, 2011, p. 1775 ss., che riscontra dal 2001 al 2010, sul totale delle condanne federali di società, un 2% circa riguardanti *food and drug crimes*.

<sup>34</sup> *United States v. Park*, in 421 U.S., 1975, p. 658 ss. L'originaria formulazione della *doctrine* si era avuta, però, circa trent'anni prima, in un altro FDCA case: *United States v. Dotterweich*, in 320 U.S., 1943, p. 277 ss. Mr. Dotterweich era il presidente di una società che acquistava e riconfezionava farmaci che il produttore originario aveva adulterato ed etichettato in modo ingannevole. Dotterweich fu ritenuto colpevole di violazione delle disposizioni penali del FDCA, benché non ne fosse consapevole (p. 281). Secondo la Corte, al fine di proteggere la salute e il benessere collettivi, «il Congresso può addossare un consistente onere sui *corporate officers* di conformarsi alle regolamentazioni che riguardano direttamente» tali interessi: cfr. p. 284-285. Successivamente, v. *United States v. Morissette*, in 342 U.S., 1951, p. 246 ss.

<sup>35</sup> Si tratta dell'ente governativo statunitense che si occupa della regolamentazione dei prodotti alimentari e farmaceutici.

<sup>36</sup> Questo il reato contestato: *section 301 (f)* del FDCA; 21 U.S. Code, *sec. 331(k)*: «The following acts and the causing thereof are prohibited: [...] (k) The alteration, mutilation, destruction, obliteration, or removal of the whole or any part of the labeling of, or the doing of any other act with respect to, a food, drug, device, or cosmetic, if such act is done while such article is held for sale (whether or not the first sale) after shipment in interstate commerce and results in such article being adulterated or misbranded».



me Court ripristinò la *conviction* iniziale, osservando che il FDCA «impone alle persone che esercitano autorità e responsabilità di supervisione affidategli dall'organizzazione non solo un dovere positivo di ricercare e rimediare alle violazioni, ma anche, e primariamente, un dovere di implementare misure in grado di assicurare il non ripetersi di quelle violazioni». In altre parole, non occorre dimostrare una partecipazione attiva del dirigente nell'illecito e neppure la sua consapevolezza o *a fortiori* l'intenzione di tenere il comportamento vietato<sup>37</sup>. Basta che il soggetto, in forza della posizione ricoperta nell'organizzazione, avesse il dovere e il potere (*responsibility and authority*) di prevenire o correggere prontamente l'illecito.

Tale costruzione, com'è agevole intuire, si avvicina al *topos* – a noi più familiare – della posizione di garanzia del superiore gerarchico avente ad oggetto l'impedimento di reati dei sottoposti, idonea a fondare anche un addebito colposo per omesso controllo, secondo il parametro dell'agente modello nelle circostanze date.

Il rigore della giurisprudenza statunitense accosta, però, la *RCO Doctrine* al paradigma della *strict liability* ed anche per questo la responsabilità dell'*officer* ai sensi del FDCA tende ad essere qualificata come vicaria o indiretta. Infatti, un *senior corporate executive* potrebbe essere chiamato a rispondere di un *misdeemeanor* semplicemente in base alla sua *authority to prevent or correct the prohibited condition*<sup>38</sup>. Obiettivo del Congresso era imporre sul *corporate agent* tenuto a prevenire violazioni nello svolgimento dell'attività regolata un dovere che «richiede i più elevati *standard* di accortezza e vigilanza»<sup>39</sup>.

L'unica possibile *defence* si sostanzia, dunque, nel provare l'impossibilità di prevenire l'infrazione, vale a dire che «l'imputato fosse privo del potere (*powerless*) di prevenire o correggere la violazione»<sup>40</sup>; detto altrimenti, si tratta di dimostrare l'estraneità della normativa violata all'area di responsabilità del dirigente<sup>41</sup>. Grava, però, sull'indagato l'onere della prova liberatoria; cosa alquanto ardua, visto il grado di diligenza, particolarmente elevato, richiesto dalla corti statunitensi, le quali pretendono dal *defendant* la dimostrazione di aver esercitato, non una diligenza ragionevole, ma una *extraordinary care*<sup>42</sup>.

L'applicazione rigorosa del *Park Doctrine* è stata caldeggiata da ultimo anche dalla *Food and Drug Administration*, in sede di revisione del *Regulatory Procedures Manual* destinato al personale della FDA, in particolare della sez. 5 del cap. 6, che detta «guidelines for the uniform submission and review of prosecution recommendations, including referrals for criminal investigation»<sup>43</sup>. Ora il § 6-5-3 è espressamente dedicato alle «Special Procedures and Considerations for Park Doctrine Prosecutions», dove si enfatizza che «il perseguimento di un *misdeemeanor*, in particolare nei confronti dei *responsible corporate officials*, può sprigionare un forte effetto dissuasivo sugli imputati e qualsiasi altra entità regolata. Talvolta, la condanna di un individuo per un *misdeemeanor* può servire da base per un'interdizione ai sensi del FDA». Si illustra, quindi, che un *responsible corporate official* può essere incriminato per un reato (*misdeemeanor* o *felony*) commesso ai sensi del FDCA senza necessità di provare che egli agì dolosamente o anche solo colposamente e pure in assenza di qualsiasi conoscenza reale o partecipazione al reato. Nel decidere se dare impulso a un procedimento contro un *corporate official* per un *misdeemeanor*, il Manuale addita come dirimente «la posizione dell'individuo nella società e la relazione con la violazione, nonché l'eventuale autorità di correggere o prevenire la violazione da parte del funzionario». La consapevolezza o la reale partecipazione attiva all'illecito sono meri fattori di cui i *prosecutors* devono tener conto nel decidere in merito al

<sup>37</sup> *United States v. Park*, cit., p. 672.

<sup>38</sup> Ai sensi della sec. 333 del 21 *U.S. Code*, le condanne per un *misdeemeanor* possono comportare l'irrogazione della reclusione non superiore a un anno o di una multa non superiore a 1.000 dollari, o entrambe. Invece, in caso di recidiva o di *intent to defraud or mislead*, è prevista la reclusione fino a tre anni o la multa fino a 10.000 dollari, o entrambe (*felony*). Se il reato genera una grave malattia, la reclusione è fino a 5 anni; se causa un decesso, fino a 10 anni.

<sup>39</sup> Così *United States v. Park*, cit., p. 673.

<sup>40</sup> Invece, non è riconosciuta come *defence* la circostanza che la violazione sia stata causata dall'omissione di un sottoposto nell'attenersi agli ordini del superiore: *U.S. v. New Eng. Grocers Supply Co.*, cit.

<sup>41</sup> D.E. FRULLA – J. SOLOTOROVSKY – M.C. LUZADDER, *Responsible Corporate Officer Doctrine: Strict Criminal Liability For Regulatory Violations*, 24 ottobre 2013, in [www.kelleydrye.com](http://www.kelleydrye.com), che lamentano, sia nella fase investigativa che in quella giudiziale, «un'intrinseca carenza di stabilità e prevedibilità, in questo tipo di regime».

<sup>42</sup> In *United States v. Starr*, in 535 *F.2d*, 1976, p. 512 (9th Cir.) si è ammessa la difficoltà di raggiungere tale *standard*.

<sup>43</sup> Le modifiche sono state apportate in risposta alle sollecitazioni contenute in un documento dell'*U.S. Government Accountability Office* (GAO): Report to the Ranking Member, Committee on Finance, U.S. Senate, *Food and Drug Administration: Improved Monitoring and Development of Performance Measures Needed to Strengthen Oversight of Criminal Misconduct Investigations*, gennaio 2010.

perseguimento di una *misdemeanor violation*<sup>44</sup>.

Ad ogni buon conto, già prima di queste innovazioni al *FDA Procedures Manual*, la *Park Doctrine* aveva cominciato a mostrare una crescente vitalità, dopo una pluridecennale inerzia applicativa<sup>45</sup>.

Risale, ad esempio, al 2009 l'incriminazione della la società produttrice di dispositivi medici Synthes e di quattro dirigenti societari per aver testato prodotti per la riparazione della colonna vertebrale su circa 200 pazienti senza l'autorizzazione preventiva della FDA<sup>46</sup>. Si tratta di un caso di particolare rilievo, giacché è il primo culminato nella condanna alla reclusione di un *corporate officer* in applicazione della *Park Doctrine*. In particolare, i dirigenti coinvolti patteggiarono nel 2011 presso la *District Court for the Eastern District of Pennsylvania* e si videro irrogare pene detentive oscillanti tra sei e nove mesi, oltre ad una pena pecuniaria pari a 100.000 dollari ciascuno, riconoscendo la propria responsabilità per l'esecuzione di sperimentazioni cliniche non autorizzate da parte della società e il coinvolgimento in attività di *marketing off-label*.

Ma è soprattutto la casistica più recente a rivelare il cambio di passo del sistema statunitense di *enforcement* dei reati alimentari.

Nel 2014, una società, il suo proprietario e il CEO hanno patteggiato (*guilty plea*) con il *Department of Justice* per aver prodotto e distribuito uova adulterate che scatenarono un focolaio di salmonella su scala nazionale, causando quasi 2.000 malattie segnalate. Il personale della società aveva disatteso le norme in materia di sicurezza alimentare e ingannato i principali clienti circa le proprie *food safety practices*. La società ha pattuito l'esborso di 6.79 milioni di dollari a titolo di sanzione pecuniaria ed è stata sottoposta a tre anni di *probation*, mentre le persone fisiche hanno patteggiato per una *misdemeanor violation* del FDCA e sono state condannate, ciascuna, a tre mesi di reclusione, un anno di libertà vigilata (*supervised release*) e una sanzione pecuniaria di 100.000 dollari<sup>47</sup>.

Ancora, nel 2015, il presidente e amministratore delegato della Peanut Corporation of America, Stewart Parnell, si è visto infliggere – sempre in applicazione della *Park Doctrine* – la pena più pesante mai applicata in un *food safety case* (28 anni di reclusione e successivi tre anni di *supervised release*<sup>48</sup>), assieme ad un altro dirigente e a un *food broker* della società, per aver commercializzato prodotti a base di arachidi contaminati da salmonella, che avevano causato, nel 2008, 9 morti e 700 casi di intossicazione. I responsabili, ancorché consapevoli del fatto che alcuni prodotti erano risultati positivi al batterio, non fecero nulla per eliminare le cause della contaminazione, seguendo nella produzione e successiva distribuzione<sup>49</sup>.

Merita segnalare, ancora, che la *Park Doctrine* è stata originariamente ideata nel contesto dei *regulatory offences* a tutela della salute e del benessere pubblici, illeciti minori punibili a titolo di *strict liability* e con sanzioni modeste. Successivamente, però, è stata estesa anche a reati più gravi (*felonies*) che richiedono un requisito di *knowledge* o *intent*. Questa applicazione al di fuori del "public welfare context" è caldeggiata anche da un significativo settore dottrinale<sup>50</sup> e trova ormai numerosi riscontri nella prassi giurisprudenziale<sup>51</sup>.

<sup>44</sup> La sezione include anche una lista, non esaustiva, di ulteriori fattori da prendere in considerazione: «1. Whether the violation involves actual or potential harm to the public; 2. Whether the violation is obvious; 3. Whether the violation reflects a pattern of illegal behavior and/or failure to heed prior warnings; 4. Whether the violation is widespread; 5. Whether the violation is serious; 6. The quality of the legal and factual support for the proposed prosecution; and 7. Whether the proposed prosecution is a prudent use of agency resources»: v. [questa pagina web](#).

<sup>45</sup> A. BRACKETT – J. NEALE, *Enforcement Innovations for the Post-Yates Environment*, 31 ottobre 2016, in [www.fcpablog.com](#).

<sup>46</sup> In *U.S. v. Synthes, Norian, et al.*, No. 09-cr-403 (E.D. Pa. 2009).

<sup>47</sup> Cfr. Principal Deputy Assistant Attorney General Benjamin C. Mizer, *Delivers Remarks at the Consumer Federation of America's 39<sup>th</sup> Annual National Food Policy Conference*, Washington, 6 aprile 2016, in [www.justice.gov](#).

<sup>48</sup> Il caso era stato innescato dalla scoperta dell'illecito alimentare, ma ad una condanna così pesante si è giunti anche perché erano contestati, oltre alla vendita di cibi contaminati da salmonella, i reati di *conspiracy, mail and wire fraud* e *obstruction of justice*.

<sup>49</sup> Altre decisioni che hanno fatto applicazione, di recente, della *Park doctrine* in *food and drug cases* sono *United States v. Purdue Frederick Co., Inc.*, in 495 F. Supp. 2d 569 (W.D. Va. 2007); *United States v. Hermelin*, No. 4:11-CR-00085-ERW (E.D. Mo. 2011); *United States v. Osborn*, No. 3:12-cr-00047-M (N.D. Tex. 2012); *United States v. Facteau et al.*, No. 1:15-CR-10076-ADB (D. Mass. 2016); *United States v. DeCoster*, in 828 F.3d 626, 629 (8th Cir. 2016).

<sup>50</sup> Cfr., ad es., A. KUSHNER, *Applying the Responsible Corporate Officer Doctrine outside the Public Welfare Context*, in 93 J. Crim. L. & Criminology, 2002-2003, p. 681 ss.

<sup>51</sup> Cfr., ad es., *United States v. Int'l Minerals & Chem. Co.*, in 402 U.S., 1971, p. 558.

## 5.

**Lo *ius novum* della responsabilità penale o punitiva degli enti collettivi per reati alimentari nell'Europa continentale.**

I Paesi europei, anche di tradizione continentale, hanno invece riscoperto, nell'ultimo ventennio, la responsabilità penale o punitiva degli enti collettivi. L'obiettivo di fondo resta quello di un più efficace contrasto al *corporate crime*.

In molte giurisdizioni, tale responsabilità si estende anche ai reati agro-alimentari, commessi per conto, nell'interesse o a vantaggio di imprese del comparto esercitate in forma societaria.

Ne fanno parte, da un lato, tutti gli ordinamenti europei che consentono l'irrogazione delle sanzioni 'corporative' per qualsiasi tipologia di reato (ad es. la Francia), e, dall'altro lato, svariati sistemi giuridici che limitano la responsabilità dell'ente a un *numerus clausus* di illeciti penali.

La Spagna, come l'Italia, appartiene a questa seconda classe di ordinamenti.

Nel diritto spagnolo, l'estensione della responsabilità penale delle persone giuridiche ai *delitos contra la salud pública*, inclusi i delitti dolosi contro la sicurezza alimentare (artt. 363-365 c.p.), nonché – sin dal 2010<sup>52</sup> – al *delito de publicidad engañosa* (artt. 282 e 288 c.p.), si è avuta solo di recente<sup>53</sup>, segnatamente con la *Ley Orgánica* del 30 marzo 2015, n. 1 (art. 366)<sup>54</sup>.

In Italia, invece, lo stato della legislazione in materia è alquanto lacunoso<sup>55</sup>. Solo alcune fattispecie – variamente rilevanti anche nel campo alimentare – possono comportare la responsabilità dell'ente *ex d.lgs. n. 231/2001*, con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e, in taluni casi, anche di sanzioni interdittive: frode in commercio (art. 515 c.p.); vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.); vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 c.p.); contraffazione di indicazioni geografiche o denominazione di origine di prodotti agroalimentari (art. 517-*quater* c.p.)<sup>56</sup>. Si tratta, però, d'illeciti posti a tutela dell'economia pubblica o del commercio, mentre tuttora non assumono rilievo nei confronti degli enti collettivi i reati alimentari in senso stretto previsti dalla legge-quadro in materia d'igiene alimentare (l. 30 aprile 1962, n. 283, spec. artt. 5, 6 e 12) e i delitti di comune pericolo mediante frode, lesivi della salute pubblica, previsti dagli artt. 439 ss. c.p. (avvelenamento, adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari, commercio di sostanze alimentari nocive, ecc.).

Il recente progetto di riforma elaborato dalla Commissione Caselli punta a superare questo stallo, estendendo la responsabilità degli enti collettivi a una (più) ampia gamma di reati rilevanti nel circuito agroalimentare, in larga parte di nuovo conio o comunque riformulati. L'ampliamento riguarda, essenzialmente, due gruppi di illeciti penali: frodi in commercio di prodotti alimentari (nuovo art. 25-*bis.2*, d.lgs. n. 231/2001) e delitti contro la salute pubblica (nuovo art. 25-*bis.3*, d.lgs. n. 231/2001)<sup>57</sup>.

Se quello appena delineato è il quadro normativo astratto nello spazio giuridico europeo, diverso è il concreto impatto applicativo. Le statistiche sul *law enforcement* – peraltro alquanto carenti in tema di responsabilità 'corporativa' – registrano finora pochi casi di punizione di un ente per reati alimentari. Tra questi merita segnalare, per il clamore mediatico che ha suscitato nel Paese di riferimento, il primo caso di irrogazione di una misura penale contro una persona giuridica in Ungheria: il c.d. *paprika forgery case* del 2004, riguardante un'adulterazione alimentare commessa da una società che aveva immesso nel mercato una spezia contaminata

<sup>52</sup> La novella del 2015 ha tuttavia inasprito le pene irrogabili alle persone giuridiche per tale delitto.

<sup>53</sup> Cfr. A. PUERTA, *¿Realmente deben las empresas de distribución alimentaria elaborar un plan de riesgos penales?*, in *Diario La Ley*, n. 8840, 10 ottobre 2016.

<sup>54</sup> Testo attuale: «Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en los artículos anteriores de este Capítulo, se le impondrá una pena de multa de uno a tres años, o del doble al quíntuplo del valor de las sustancias y productos a que se refieren los artículos 359 y siguientes, o del beneficio que se hubiera obtenido o podido obtener, aplicándose la cantidad que resulte más elevada.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33».

Anteriormente, l'art. 366 c.p. ammetteva, per i delitti contro la salute pubblica in materia di alimenti e medicinali, solo l'applicazione di «consecuencias accesorias» ai sensi dell'art. 129 c.p., come la chiusura dello stabilimento, fabbrica, laboratorio o locale fino a 5 anni, e nei casi più gravi in via definitiva. Cfr. P. FARALDO CABANA – C. FARALDO CABANA, *¿Irresponsabilidad?*, cit., p. 268.

<sup>55</sup> Criticamente, ad es., E. MAZZANTI, *Sicurezza alimentare e responsabilità da reato dell'ente collettivo. Tra lacune e spunti de lege ferenda*, in G. Cerrina Feroni – T. E. Frosini – L. Mezzetti – P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione*, vol. I, tomo II, 2016, p. 333 ss.

<sup>56</sup> Per una disamina, v. C. SANTORIELLO, *Reati alimentari e responsabilità della persona giuridica*, in *La resp. amm. soc. e enti*, 2014, n. 1, p. 177 ss.

<sup>57</sup> Questi due gruppi di delitti seguono quelli contro l'industria e il commercio menzionati dal novellato art. 25-*bis.2*, che, secondo l'ipotezzata riforma, dovrebbe includere soltanto la turbata libertà dell'industria o del commercio (art. 513 c.p.) e la frode nell'esercizio del commercio (art. 515 c.p.).

e per questo è stata condannata al pagamento di una sanzione pecuniaria<sup>58</sup>.

## 6. Quale paradigma di responsabilità delle persone giuridiche per i reati alimentari?

Sono possibili diversi modelli d'imputazione agli enti collettivi della responsabilità per la commissione di reati in generale e di reati agroalimentari in particolare<sup>59</sup>.

Alcuni ordinamenti prediligono schemi vicariali o derivativi, in generale (ad es. Francia, Romania, Bulgaria, Usa, Sudafrica) ovvero solo rispetto agli illeciti penali minori (*regulatory offences*), inclusi quelli in materia alimentare (Regno Unito: v. il *Food Safety Act 1990*<sup>60</sup>).

Altri Paesi, invece, hanno sposato appieno il paradigma dell'autoresponsabilità dell'ente fondata sulla lacunosa organizzazione interna (c.d. colpa di organizzazione): con accenti pionieristici l'Italia (artt. 6 e 7 d.lgs. n. 231/2001); per effetto di una recente riforma la Spagna (art. 31-bis *Código Penal*, come modificato dalla L.O. 1/2015)<sup>61</sup>. Tale schema ascrittivo è quello oggi più in voga a livello internazionale, soprattutto perché si coniuga perfettamente con la nuova strategia di prevenzione del crimine di impresa basata sui programmi di *compliance* penale (*compliance programs*, modelli organizzativi, *programas de cumplimiento*), che superano il tradizionale approccio *command-and-control*, basato sulla fissazione di prescrizioni vincolanti e relative sanzioni per l'inosservanza.

Nell'economia della responsabilità da reato dell'ente in Italia e Spagna, l'adozione ed effettiva implementazione *ante factum* di un idoneo *sistema aziendale di gestione del rischio-reato* esplica efficacia esimente; l'adozione postuma efficacia attenuante.

Ovviamente, la *self-policy* interna – incentivata dallo Stato – non fa venire meno i controlli pubblici. In campo agroalimentare, tale vigilanza è assicurata sia dai singoli Stati sia dalle autorità sovranazionali, e si avvale anche del supporto scientifico dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare<sup>62</sup>.

Tuttavia, l'idea dell'*enforced self-regulation* aziendale<sup>63</sup> muove proprio dalla consapevolezza della strutturale incapacità delle autorità pubbliche di provvedere a un controllo capillare di tutte le sorgenti di rischio generate dall'attuale società tecnologica e globalizzata.

## 7. La c.d. colpa organizzativa dell'ente: i requisiti generali del modello organizzativo avente efficacia esimente della responsabilità. Un confronto tra Italia e Spagna.

Nel senso appena indicato, le imprese spagnole operanti nel settore alimentare, al pari di quelle italiane – tanto più se andrà in porto la progettata estensione dei reati agro-alimentari fonte di responsabilità *ex d.lgs. n. 231/2001* – sono chiamate ad implementare efficaci modelli di prevenzione degli illeciti in discorso.

Quali sono, allora, i criteri d'idoneità del piano preventivo da adottare?

Com'è noto, nel corpo del d.lgs. n. 231/2001, gli elementi generali del modello organiz-

<sup>58</sup> La paprika era stata mescolata con polvere proveniente dai tropici, provocando il superamento della soglia consentita di aflatoxina, una tossina da muffa pericolosa per la salute.

<sup>59</sup> Per maggiori dettagli, sia consentito il rinvio a V. MONGILLO, *The Allocation of Responsibility for Criminal Offences Between Individuals and Legal Entities in Europe*, in Fiorella (a cura di), *Corporate Criminal Liability and Compliance Programs*, vol. II, *Towards a Common Model in the European Union*, Napoli, 2012, p. 152-155.

<sup>60</sup> Tuttavia, la *sec. 21 del Food Safety Act 1990* riconosce una possibile *defence of due diligence* «for the person charged to prove that he took all reasonable precautions and exercised all due diligence to avoid the commission of the offence by himself or by a person under his control». Tale *defence* è azionabile per reati come «rendering food injurious to health, selling food not complying with food safety requirements, and falsely describing or presenting food»: cfr. Law Commission, *Criminal Liability in Regulatory Contexts: a Consultation Paper, No. 195*, 2010, 118.

<sup>61</sup> Cfr. le diverse valutazioni di A. NIETO MARTÍN, El artículo 31 bis del Código Penal y las reformas sin estreno, in *Diario La Ley*, 2014; J. DOPICO, *Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas*, in AA.VV., *Memento Penal*, 2016, p. 3111 ss.; C. GÓMEZ-JARA DÍEZ, *Tomarse la responsabilidad penal de las personas jurídicas en serio: la culpabilidad de las personas jurídicas*, in *Estudios de Derecho Penal: homenaje al profesor Miguel Bajo*, 2016, p. 125 ss.

<sup>62</sup> Cfr. A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, p. 148 s.

<sup>63</sup> Sul piano dottrinale, v. le fondamentali considerazioni di J. BRAITHWAITE, *Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*, in 80 *Michigan Law Review*, 1982, p. 1466 ss.

zativo avente efficacia esimente della responsabilità dell'ente sono indicati agli artt. 6 (reati commessi dagli apici) e 7 (reati commessi dai sottoposti)<sup>64</sup>. Si tratta di parametri validi per qualsiasi figura di reato, anche se originariamente pensati per un catalogo ristretto di illeciti (frodi e corruzione, essenzialmente).

In Spagna i requisiti d'idoneità del *modelo de organización y gestión* idoneo a prevenire la commissione dei reati o a ridurne significativamente il rischio sono stati mutuati, con la novità del 2015, proprio dalla normativa italiana<sup>65</sup>, nel tentativo di precisare il concetto di «debido control» spettante alla persona giuridica<sup>66</sup>.

In particolare, i detti requisiti sono ora delineati dall'art. 31-*bis*, comma 5:

- 1) *risk assessment*: individuazione delle attività dell'ente nel cui ambito possono essere commessi i reati da prevenire (la c.d. mappatura dei rischi);
- 2) *risk management*: previsione di protocolli o procedimenti che concretino il processo di formazione della volontà della persona giuridica e di adozione ed esecuzione delle sue decisioni;
- 3) *controlli finanziari*: apprestamento di modelli di gestione delle risorse finanziarie idonei ad impedire la commissione dei reati oggetto di prevenzione;
- 4) *sistema informativo e di whistleblowing*: previsione dell'obbligo di informare l'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello di prevenzione dei possibili rischi e delle violazioni del modello;
- 5) *sistema disciplinare*: definizione di misure volte a sanzionare adeguatamente la violazione delle regole indicate nel modello;
- 6) *vigilanza, monitoraggio e revisione*: verifica periodica del modello ed eventuale modifica quando emergano significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute, o quando intervengano mutamenti nell'organizzazione, nella struttura del controllo o nell'attività esercitata che ne rendano necessaria la revisione.

Inoltre, tanto l'ordinamento italiano quanto quello spagnolo richiedono, nel caso di reato commesso dagli apici, l'elusione fraudolenta del modello, affinché l'ente possa andare esente da responsabilità.

La similitudine tra i due sistemi si estende, infine, all'istituto dell'*organismo de supervisión, encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención* (art. 31-*bis*, commi 2, n. 2 e 5, n. 4)<sup>67</sup>, sebbene in Spagna si stia radicando una concezione ben diversa di tale presidio di controllo, che – soprattutto a causa dell'autorevole interpretazione fornita dalla *Fiscalía General* spagnola<sup>68</sup> – tende a equipararlo impropriamente alla figura del *compliance officer*<sup>69</sup>.

Ovviamente, tali requisiti-obiettivi generali devono essere concretizzati secondo un approccio “taylor made”, assemblando cioè misure organizzative, gestionali e di controllo parametrizzate sugli specifici reati da prevenire e sulle caratteristiche del singolo ente: contesto, dimensioni, volume d'affari, area geografica, tipo di attività produttiva, ecc.

Il nodo principale del paradigma imputativo in esame, fondato – come si è detto – sulla deficitaria organizzazione interna, attiene proprio all'insufficiente *tassatività-precisione* dei contenuti del modello organizzativo, da cui si sprigiona una consistente incertezza in ordine ai criteri di accertamento giudiziale della sua adeguatezza preventiva.

<sup>64</sup> Per un'esauritiva disamina, v. C. PIERGALLINI, *I modelli organizzativi*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, 2ª ed., Milano, 2010, p. 153 ss.

<sup>65</sup> Cfr. J. DOPICO, *Análisis crítico del nuevo régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas, según el Proyecto de Reforma de 2013*, in *Informe de la Sección de Derechos Humanos del Colegio de Abogados de Madrid, sobre los proyectos de reforma del Código Penal, Ley de Seguridad Privada y Ley del Poder Judicial (Jurisdicción Universal)*, Valencia, 2014, p. 19-24. L'A. definisce il nuovo modello di responsabilità degli enti collettivi, risalente al progetto di riforma del 2013, come un «Frankenstein giuridico, costruito con organi di diversi corpi (legislazione penale spagnola e legislazione amministrativa italiana)».

<sup>66</sup> Cfr. I. ORTIZ DE URBINA GIMENO, *Responsabilidad penal de las personas jurídicas: The American Way*, in Mir Puig – Corcoy Bidasolo – Gómez Martín (Dir.), Hortal Ibarra – Valiente Ivañez (Coord.), Madrid, 2014, p. 41 ss.

<sup>67</sup> J. CORTINOVIS – E. COLAROSI, *I modelli organizzativi in Spagna*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2016, n. 4, p. 239; Id., *Ruolo e funzioni dell'Organismo de Supervisión in Spagna*, in pubblicazioni dell'AODV, in [www.aodv231.it](http://www.aodv231.it).

<sup>68</sup> Circular 1/2016, *Sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015*, § 5.4 che definiscono «El órgano de la persona jurídica con poderes autónomos de iniciativa y de control», come un «oficial de cumplimiento» (*compliance officer*).

<sup>69</sup> Criticamente, A. NIETO – J.A. LASCURAIN, *Urgente: dos órganos de cumplimiento en las empresas*, 3 giugno 2016, in [questa pagina web](#); J. DOPICO, *Análisis*, cit., p. 23. Sulle differenze tra le due strutture di controllo, sia consentito il rinvio a V. MONGILLO, *L'Organismo di Vigilanza nel sistema della responsabilità da reato dell'ente: paradigmi di controllo, tendenze evolutive e implicazioni penalistiche*, in *La resp. amm. soc. enti*, 2015, n. 4, p. 83 ss. Sul tema dell'eventuale responsabilità penale dei membri dell'OdV, v., da ultimo, il brillante saggio di F. CONSULICH, *“Vigilantes puniri possunt”. I destini dei componenti dell'organismo di vigilanza tra doveri impeditivi e cautele relazionali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2015, 425 ss.

Dai presupposti fissati in generale dalla legge, tanto in Italia quanto in Spagna, non si può, evidentemente, trarre alcuna indicazione specifica circa le componenti essenziali del modello organizzativo volto alla prevenzione dei reati alimentari.

Senonché, una maggiore determinatezza è indispensabile sia per ragioni di garanzia (principio di legalità), sia per ragioni di efficacia preventiva (evitare forme di *cosmetic compliance*)<sup>70</sup>.

Diviene cruciale, allora, approfondire i possibili criteri di riferimento nella elaborazione del modello di prevenzione dei reati alimentari.

## 8. Parametri di riferimento nella costruzione del modello di prevenzione dei reati alimentari.

La gestione dei rischi alimentari, specie per i profili di *food safety*, è una prospettiva nient'affatto insolita per le imprese del settore.

Soprattutto a cagione degli impulsi sovranazionali, la cultura della *compliance* in materia di sicurezza alimentare, l'idea cioè che la prevenzione dei rischi per la salute collegati ai prodotti alimentari si ottenga attraverso una gestione sistematica, è già da tempo radicata in questo comparto produttivo, sebbene con persistenti limiti attuativi.

Anche il diritto federale statunitense sta conoscendo, ultimamente, un'importante evoluzione nel segno di una sempre più raffinata filosofia gestionale della sicurezza alimentare.

Fondamentale, nella diffusione di corrette pratiche organizzativo-gestionali, è anche il contributo della *soft law* internazionale e della standardizzazione privata, che quindi rappresentano, senza dubbio, un altro imprescindibile ancoraggio nella costruzione di un adeguato modello di prevenzione aziendale.

### 8.1. L'apporto della normativa sovranazionale.

La normativa europea sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi non è caratterizzata solo dalla fissazione di regole di prodotto o produzione, che si sostanziano in requisiti fisico-chimici dei prodotti, caratteristiche dei luoghi produttivi e modalità di produzione; essa racchiude anche regole preventive concernenti il modo di fare impresa e la sua organizzazione.

A questa latitudine, l'imponente opera di regolazione comunitaria è cominciata già negli anni novanta del secolo scorso<sup>71</sup>.

La direttiva 93/43/CEE del 14 giugno 1993 estese la filosofia prevenzionistica, inaugurata in materia di salute e sicurezza dei lavoratori con la direttiva quadro europea n. 89/391/CEE, alla promozione dell'igiene degli alimenti, fissando sia le norme generali sia le procedure per verificare la conformità con tali norme, secondo il metodo *Hazard-Analysis and Critical Control Points* – HACCP (cfr. art. 3). Tale strumento giuridico fornì, così, anche la prima codifica normativa, a livello europeo, del celebre sistema imperniato sull'"analisi dei rischi e dei punti critici di controllo", ideato negli anni sessanta dalla NASA per assicurare la sicurezza microbiologica degli alimenti forniti agli astronauti, e poi adottato spontaneamente dalla grande industria alimentare. La direttiva fu recepita in Italia con il d.lgs. 26 maggio 1997 n. 155, abrogato dal d.lgs. n. 193/2007.

La direttiva del 1993 è stata, quindi, sostituita dal regolamento (CE) n. 178/2002 e dal regolamento (CE) n. 852/2004.

Il reg. (CE) n. 178/2002 rappresenta il vero spartiacque nelle politiche europee di armonizzazione nel campo della sicurezza alimentare. Il considerando 17 enuncia che «quando la legislazione alimentare è intesa a ridurre, eliminare o evitare un rischio per la salute, le tre

<sup>70</sup> Cfr. V. MONGILLO, *Il giudizio di idoneità del Modello di Organizzazione ex d.lgs. 231/2001: incertezza dei parametri di riferimento e prospettive di soluzione*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2011, n. 3, 69 ss. Su tale questione, v. anche le lucide considerazioni di A. NIETO MARTÍN, *La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas: Un Modelo Legislativo*, Madrid, 2008, p. 172 ss.

<sup>71</sup> Per un quadro riassuntivo, v. P. BORGHI, *Il diritto agroalimentare italiano e il diritto sanzionatorio: una liason antica*, L. Foffani – A. Doval Pais – D. Castronuovo (a cura di), *La sicurezza*, cit., p. 68; Id., *Diritto alimentare italiano e integrazione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 3 ss. Sull'evoluzione del diritto europeo in materia alimentare e i suoi riflessi penalistici, *amplius*, A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, t. II, *Reati di comune pericolo mediante frode*, Milano, 2013, p. 250 ss.

componenti interconnesse dell'analisi del rischio, vale a dire la valutazione, gestione e comunicazione del rischio, forniscono una metodologia sistematica per definire provvedimenti, o altri interventi a tutela della salute, efficaci, proporzionati e mirati». La metodologia in discorso deve informare non solo l'azione degli Stati e degli organismi sovranazionali ma anche, alla base della "piramide preventiva", le soluzioni organizzative delle imprese alimentari.

Tale regolamento ha quindi generalizzato, a livello europeo, la filosofia dei sistemi di gestione a tutto il settore della sicurezza alimentare e si applica a qualsiasi fase della produzione, trasformazione e distribuzione<sup>72</sup>.

In concreto, sul piano organizzativo-gestionale, il reg. n. 178/2002 si limita a richiedere agli operatori del settore degli alimenti e dei mangimi la previsione di:

- *procedure di rintracciabilità*<sup>73</sup>: «sistemi e procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, le informazioni» circa chi abbia fornito un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime; nonché, correlativamente, «sistemi e procedure per individuare le imprese alle quali hanno fornito i propri prodotti» (art. 18, commi 2 e 3);

- *obblighi di informazione* dei consumatori e delle autorità competenti e l'attivazione di *procedure di ritiro o di richiamo* di alimenti (art. 19) o mangimi (art. 20) non conformi ai requisiti di sicurezza, quando altre misure siano insufficienti per conseguire un livello elevato di tutela della salute.

Insomma, mentre la globalizzazione economica ingenera una marcata dispersione territoriale della produzione e del commercio di alimenti, con i sistemi di gestione aziendali si cerca di ripristinare la tracciabilità della filiera produttiva e l'adeguata informazione dei consumatori e delle autorità.

Attualmente, il sistema HACCP è disciplinato a livello europeo dal regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari<sup>74</sup>, il quale ha sostituito la predetta direttiva 93/43/CEE ed è stato attuato in Italia con il d.lgs. n. 193/2007.

Con questo provvedimento la legislazione sovranazionale ha compiuto un ulteriore balzo in avanti verso l'armonizzazione e l'imposizione di un compiuto sistema gestionale della sicurezza alimentare nelle imprese del comparto.

La responsabilità per l'igiene degli alimenti – definita come l'insieme delle «misure e delle condizioni necessarie per controllare i pericoli e garantire l'idoneità al consumo umano di un prodotto alimentare tenendo conto dell'uso previsto» – è assegnata agli operatori del settore lungo tutta la catena alimentare (art. 1). A tal fine si richiede l'applicazione generalizzata di procedure basate sui principi del detto sistema HACCP, monitorato anche per mezzo di controlli ufficiali assicurati dalle autorità competenti, conformemente ai regolamenti (CE) n. 854/2004 e n. 882/2004.

Nel considerando 13 del reg. n. 852/2004 si chiarisce che il sistema HACCP è uno strumento di autocontrollo dell'igiene «volto ad aiutare gli operatori del settore alimentare a conseguire un livello più elevato di sicurezza alimentare»<sup>75</sup>.

La nozione di autocontrollo, pertanto, non si esaurisce nel sistema HACCP. L'autocontrollo è un obbligo di garanzia di carattere generale che fa capo, sulla scorta della normativa

<sup>72</sup> L'art. 3, n. 16, del reg. definisce «fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione», «qualsiasi fase, importazione compresa, a partire dalla produzione primaria di un alimento inclusa fino al magazzinaggio, al trasporto, alla vendita o erogazione al consumatore finale inclusi e, ove pertinente, l'importazione, la produzione, la lavorazione, il magazzinaggio, il trasporto, la distribuzione, la vendita e l'erogazione dei mangimi».

<sup>73</sup> A mente dell'art. 3, n. 15, per «rintracciabilità» s'intende «la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione».

<sup>74</sup> Il c.d. "pacchetto igiene" del 2004 include anche i regolamenti (CE) n. 843 (igiene degli alimenti di origine animale) e n. 854 (organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, con norme specifiche per carni fresche, molluschi bivalvi, latte e prodotti lattiero-caseari).

<sup>75</sup> Qui anche la precisazione che «tale sistema non dovrebbe essere considerato come un meccanismo di autoregolamentazione e non dovrebbe sostituire i controlli ufficiali».

europea<sup>76</sup>, all'operatore del settore alimentare. A qualunque livello sia coinvolto nella filiera produttiva, questi deve apprestare misure per tenere sotto controllo le proprie produzioni e assicurare igiene e sicurezza degli alimenti. Quale responsabile del piano di autocontrollo, l'operatore deve predisporlo e attuarlo «con l'attiva partecipazione della dirigenza e del personale avvalendosi, se del caso, di un supporto tecnico-scientifico esterno»<sup>77</sup>.

L'HACCP, al pari di ogni altro sistema di gestione di rischi, si basa su un approccio alla sicurezza alimentare di tipo preventivo e sistematico. «L'obiettivo principale è istituire un sistema documentato con cui l'impresa sia in grado di dimostrare di aver operato in modo da minimizzare il rischio». Tale strumento, quindi, è imperniato sulla prevenzione *ex ante* piuttosto che sulle verifiche del prodotto finito. Esso punta a «tenere sotto controllo il processo produttivo e pianificarlo al meglio attraverso l'evidenza dei punti critici di controllo»<sup>78</sup>, vale a dire i punti in cui, durante l'attività dell'impresa alimentare, possono verificarsi rischi alimentari: ad es., la distribuzione di prodotti surgelati, in cui la temperatura di conservazione non deve salire oltre i -18°C, rimanendo costante dalla produzione al consumo («catena del freddo»).

I sette principi fondamentali del sistema HACCP sono dettagliati dall'art. 5, comma 2, del reg. n. 852: «a) identificare ogni pericolo che deve essere prevenuto, eliminato o ridotto a livelli accettabili<sup>79</sup>; b) identificare i punti critici di controllo nella fase o nelle fasi in cui il controllo stesso si rivela essenziale per prevenire o eliminare un rischio o per ridurlo a livelli accettabili; c) stabilire, nei punti critici di controllo, i limiti critici che differenziano l'accettabilità e l'inaccettabilità ai fini della prevenzione, eliminazione o riduzione dei rischi identificati; d) stabilire ed applicare procedure di sorveglianza efficaci nei punti critici di controllo; e) stabilire le azioni correttive da intraprendere nel caso in cui dalla sorveglianza risulti che un determinato punto critico non è sotto controllo; f) stabilire le procedure, da applicare regolarmente, per verificare l'effettivo funzionamento delle misure di cui alle lettere da a) ad e); g) predisporre documenti e registrazioni adeguati alla natura e alle dimensioni dell'impresa alimentare al fine di dimostrare l'effettiva applicazione delle misure di cui alle lettere da a) ad f)».

La disposizione aggiunge la necessità che gli operatori del settore alimentare riesaminino la procedura e apportino le necessarie modifiche qualora intervenga «un qualsiasi cambiamento nel prodotto, nel processo o in qualsivoglia altra fase».

Va precisato, inoltre, che tale sistema si applica solo agli operatori del settore alimentare che intervengono in qualsiasi fase della produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti *successiva alla produzione primaria* e alle operazioni associate di cui all'allegato I (art. 5, comma 3)<sup>80</sup>.

Esso, inoltre, va tarato sul tipo e sulla dimensione dell'impresa alimentare (art. 5, comma 4).

Le difficoltà applicative più serie, come può facilmente intuirsi, sorgono nelle piccole imprese. Il considerando 15 del reg. si sofferma su tale questione, assai spinosa anche per la costruzione dei modelli organizzativi anti-reato *ex d.lgs. n. 231/2001*: «I requisiti del sistema HACCP dovrebbero tener conto dei principi contenuti nel *Codex Alimentarius*. Essi dovrebbero

<sup>76</sup> La legislazione sovranazionale europea, infatti, prevede una specifica figura di garante della *compliance* alimentare: l'«operatore del settore alimentare» o «dei mangimi». La definizione fornita dal regolamento (CE) n. 178/2002 è la seguente: «la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare [o nell'impresa di mangimi] posta sotto il suo controllo». Quindi, è tale il soggetto responsabile dell'impresa, generalmente il titolare dell'attività e legale rappresentante o i soggetti delegati. La dottrina di settore ritiene che la definizione comunitaria sia incardinata sul principio di effettività, nel senso di individuare il garante degli obblighi di sicurezza in base non tanto alla qualifica formale, ma all'attività effettivamente svolta: cfr. E. ROOK BASILE – A. GERMANÒ, sub *art. 3, Commento al reg. CE 178/2002*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 168, 177 ss. L'art. 17 del reg. precisa la sfera di responsabilità del soggetto in esame: «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». Del pari, nel regolamento CE n. 852/2004 si ribadisce che «la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe all'operatore del settore alimentare» (art. 1, lett. a)) e che «gli operatori del settore alimentare garantiscono che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel presente regolamento», da attuare mediante un sistema di autocontrollo.

<sup>77</sup> Ministero della Salute, Direzione generale dell'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione, *Autocontrollo e HACCP*, in [questa pagina web](#).

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Un pericolo o un elemento di pericolo è un agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o una condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute: art. 3, par. 14, del regolamento (CE) n. 178/2002.

<sup>80</sup> Nel considerando 14 si ribadisce che il sistema è cogente, salvo che – «inizialmente» – per la produzione primaria, rispetto alla quale «l'applicazione dei principi del sistema dell'analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo (HACCP) [...] non è ancora praticabile su base generalizzata» (considerando 11). Ad ogni modo, il reg. afferma la necessità di «garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, a cominciare dalla produzione primaria» (art. 1, lett. b)); gli operatori del settore alimentare che effettuano la produzione primaria devono rispettare i requisiti generali in materia d'igiene di cui alla parte A dell'Allegato I del reg. (art. 4).



bero essere abbastanza flessibili per poter essere applicati in qualsiasi situazione, anche nelle piccole imprese. In particolare, è necessario riconoscere che in talune imprese alimentari non è possibile identificare punti critici di controllo e che, in alcuni casi, le *prassi in materia d'igiene* possono sostituire la sorveglianza dei punti critici di controllo. Analogamente, il requisito di stabilire "limiti critici" non implica la necessità di fissare un limite numerico in ciascun caso. Inoltre, il requisito di conservare documenti deve essere *flessibile*, onde evitare oneri inutili per le imprese molto piccole» (corsivi nostri). Il Ministero della Salute italiano, pur mostrando consapevolezza del problema, ritiene comunque «necessario [...] che la corretta predisposizione e applicazione di procedure, se pure semplificate, consenta nell'ambito del processo produttivo, il controllo e la gestione dei pericoli»<sup>81</sup>.

Di recente, nella comunicazione 2016/C 278/01, «relativa all'attuazione dei sistemi di gestione per la sicurezza alimentare riguardanti i programmi di prerequisiti (PRP) e le procedure basate sui principi del sistema HACCP, compresa l'agevolazione/la flessibilità in materia di attuazione in determinate imprese alimentari», la Commissione europea ha rimarcato che un *food safety management system* (FSMS), vale a dire un sistema di gestione per la sicurezza alimentare rispettoso della normativa europea, è «un sistema olistico di prevenzione, preparazione<sup>82</sup> e attività di autocontrollo per la gestione della sicurezza e dell'igiene degli alimenti in un'impresa alimentare». La Commissione ha voluto poi rimarcare il legame, all'interno del sistema, tra i seguenti elementi essenziali:

- le *corrette prassi igieniche* (ad es., pulizia e disinfezione adeguate, igiene personale) e le *buone prassi di fabbricazione* (metodologie di lavoro corrette: ad es. dosaggio corretto degli ingredienti, temperatura di trasformazione adeguata), denominate nel loro insieme "*programmi di prerequisiti*" (vale a dire i requisiti previsti dall'art. 4 e dagli allegati I e II del reg. (CE) n. 852/2004, nonché disposizioni specifiche per prodotto di cui all'allegato III del reg. (CE) n. 853/2004);

- le *procedure basate sul sistema HACCP* (richieste dall'art. 5 del reg. (CE) n. 852/2004);
- *altre politiche di gestione e comunicazione interattiva* per garantire la rintracciabilità e sistemi di richiamo efficienti (in applicazione delle procedure di cui al reg. (CE) n. 178/2002).

Il documento chiarisce che «prima di applicare le procedure basate sul sistema HACCP in una qualsiasi impresa l'operatore del settore alimentare (OSA) dovrebbe aver attuato i programmi di prerequisiti. Anche la conformità con le procedure di cui al reg. CE n. 178/2002 è un requisito fondamentale di un FSMS. I suddetti elementi sono i pilastri di prevenzione e preparazione di ciascun FSMS e sono necessari per elaborare le procedure basate sul sistema HACCP».

Si precisa, altresì, che esulano dalla cornice applicativa dell'indirizzo fornito gli aspetti inerenti alla qualità, benché il FSMS ben possa far parte di un più ampio sistema di gestione della qualità (norme della serie ISO 9000), che comprende, ad es., anche aspetti inerenti alla composizione e ai valori nutrizionali degli alimenti.

### 8.1.1. *Il carattere cogente delle procedure europee di sicurezza alimentare nell'ordinamento interno e la soft law ministeriale.*

Preme sottolineare che le procedure e i presidi organizzativi HACCP di matrice europea sono corredati da sanzioni nella legislazione amministrativa interna e pertanto hanno *natura cogente*. Non si tratta, quindi, di sistemi di auto-organizzazione la cui implementazione è devoluta all'adesione volontaria delle imprese. Sotto questo profilo, assomigliano più al piano di prevenzione della corruzione (l. n. 190/2012) o al documento di valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori (d.lgs. n. 81/2008) che al modello organizzativo *ex d.lgs. n. 231/2001*.

In Italia, in particolare, è il d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190 a dettare la «Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002». Esso, salvo che il fatto costituisca reato, commina sanzioni amministrative pecuniarie agli operatori del settore alimentare e dei

<sup>81</sup> V. [questa pagina web](#).

<sup>82</sup> Il termine "preparazione" si riferisce a misure in atto quali, tra le altre, le disposizioni concernenti la rintracciabilità, gli strumenti di comunicazione e il sistema di richiamo, che consentono all'operatore del settore alimentare di adottare direttamente ed efficacemente le misure necessarie per proteggere e informare il consumatore in caso di non conformità.

mangimi per la sola omessa organizzazione dell'impresa secondo i parametri fissati dal reg. n. 178/2002 in materia di rintracciabilità, ritiro e richiamo di prodotti alimentari o mangimi, ed anche a prescindere dal prodursi di un concreto danno o pericolo per la salute dei consumatori<sup>83</sup>.

Il d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193 ha, invece, recepito le prescrizioni dei regolamenti in materia di igiene del 2004. L'art. 6 fissa le sanzioni per la loro trasgressione, tra l'altro comminando, al comma 6, la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 6.000 all'operatore del settore alimentare operante ai sensi dei regolamenti (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004, *a livello diverso da quello della produzione primaria*, che ometta di predisporre procedure di autocontrollo basate sui principi del sistema HACCP, comprese le procedure di verifica da predisporre ai sensi del reg. (CE) n. 2073/2005 e quelle concernenti le informazioni sulla catena alimentare.

Il comma 7 dell'art. 6 cit. prevede anche una specifica procedura di regolarizzazione, informata al modello della *cooperative compliance*, con cui si punta a persuadere l'impresa non conforme a rimediare alle proprie carenze organizzative, agitando al contempo la minaccia di sanzioni: qualora «l'autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissa un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate. Il mancato adempimento entro i termini stabiliti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 6.000». Allo stesso modo è punita «la mancata o non corretta applicazione dei sistemi e/o delle procedure predisposte ai sensi dei commi 4, 5 e 6» (comma 8)<sup>84</sup>.

Per facilitare l'adozione di piani di autocontrollo adeguati, il Ministero della Salute rende disponibili "manuali di corretta prassi igienica", utilizzabili volontariamente dagli operatori, che costituiscono documenti orientativi, la cui predisposizione e divulgazione è comunque promossa dalla normativa comunitaria (reg. (CE) n. 852/2004)<sup>85</sup>. L'elaborazione di tale *soft law* integrativa prevede il coinvolgimento di enti territoriali, Istituto Superiore di Sanità e associazioni di categoria e dei consumatori, ed è differenziata per singoli settori<sup>86</sup> o obiettivi<sup>87</sup>.

## 8.2.

### *Le novità in materia di gestione della sicurezza alimentare al di là dell'Oceano: l'U.S. Food Safety Modernization Act 2011.*

Torniamo ad aprire uno scorcio sull'ordinamento nordamericano. Qui la più importante riforma della legislazione in materia di sicurezza alimentare dall'entrata in vigore del FDCA del 1938 si è avuta con il *Food Safety Modernization Act* (FSMA), firmato dal Presidente Obama il 4 gennaio 2011.

Tale legge ha inciso profondamente anche sulle regole di *compliance* alimentare, sposando una logica eminentemente preventiva: «It aims to ensure the U.S. food supply is safe by shifting the focus from responding to contamination to preventing it»<sup>88</sup>. Si punta, così, a proteggere efficacemente la salute collettiva mediante la costruzione di un più solido *food safety system*<sup>89</sup>. Al contempo, la novella agisce sul versante punitivo, introducendo una serie di nuove fattispecie penali per il mancato rispetto di varie regole a tutela della sicurezza degli alimenti.

Di particolare rilievo, in chiave di gestione dei rischi per la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, sono le *Final Rules* sui *preventive control for human and animal food*, emanate nel settembre del 2015 dalla *Food and Drug Administration*, in attuazione del FSMA, dopo un ampio processo di consultazione. Esse mirano all'introduzione di controlli preventivi ispirati a criteri moderni e scientifici per l'analisi di rischio, il più possibile omogenei per tutti i settori

<sup>83</sup> Il progetto Caselli, all'art. 44 (Modifiche al decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 190), prevede la sostituzione dell'art. 2 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190 con il seguente: «Art. 2 (Sanzioni) – Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli operatori del settore alimentare e dei mangimi che impediscono, ostacolano o comunque non consentono agli organi di controllo la ricostruzione della rintracciabilità di cui all'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 sono puniti con l'ammenda da 600 a 6.000 euro».

<sup>84</sup> Il progetto elaborato dalla Commissione Caselli ha previsto una forma di oblazione contrattata con messa in mora e prescrizioni per gli illeciti contravvenzionali a presidio della sicurezza alimentare: nuovi artt. 12-ter ss. l. n. 283/1962.

<sup>85</sup> I manuali validati sono reperibili in [questa pagina web](#).

<sup>86</sup> Ad es. panificazione industriale, industria molitoria, industria della birra e del malto, confezionamento di caffè torrefatto e confezionamento di caffè solubile, allevamenti di ovicapri, allevamenti di bovini da carne, mercati ortofrutticoli all'ingrosso, ecc.

<sup>87</sup> Ad es. rintracciabilità e igiene dei prodotti alimentari e dei mangimi.

<sup>88</sup> V. [questa pagina web](#).

<sup>89</sup> V. [questa pagina web](#).

del mercato alimentare. I requisiti del *food safety plan*, secondo le “regole finali”, sono più articolati e comprensivi del tradizionale piano HACCP. Si richiede in particolare: un piano scritto di sicurezza alimentare; l'analisi dei rischi; controlli preventivi volti a eliminare o minimizzare i rischi, i quali includono i controlli sui processi, gli allergeni alimentari e l'igiene, nonché i controlli della filiera; monitoraggio; azioni correttive e correzioni; verifiche; programmi di gestione della catena di distribuzione; piani di richiamo; registrazioni<sup>90</sup>.

È interessante notare che l'analisi dei rischi, in base alle *final rules*, «deve considerare i fattori di rischio che possono essere presenti nel cibo per ragioni naturali, perché introdotti involontariamente, o perché introdotti intenzionalmente a fini di profitto»; si aggiunge però che i rischi frutto di scelte deliberate «necessitano raramente di controlli, di solito quando si siano già avuti, in precedenza, schemi di adulterazione motivati da ragioni economiche». Ad ogni modo, forme di «adulterazione motivata economicamente che influenzano, ad es., l'integrità dei prodotti o la qualità ma non la sicurezza alimentare, non rientrano nel campo applicativo di tale regola»<sup>91</sup>.

## 8.3.

### *Il ruolo della standardizzazione privata e della soft law internazionale.*

Nel campo della sicurezza alimentare si è sviluppata anche una ricca *standardizzazione privata*, soprattutto ad opera delle organizzazioni non governative dedite alla definizione di norme tecniche nei più svariati ambiti<sup>92</sup>.

In Italia, il documento di riferimento per la realizzazione di un sistema di gestione per l'autocontrollo basato sul metodo HACCP è la *norma UNI 10854:1999* «Azienda agroalimentare - Linee guida per la progettazione e realizzazione di un sistema di autocontrollo basato sul metodo HACCP». Essa contiene le linee guida per progettare e realizzare un sistema di autocontrollo, le quali integrano il metodo HACCP con i principi delle norme della serie ISO 9000, quest'ultima certificabile da parte di un organismo terzo e indipendente.

A livello internazionale, i documenti più importanti sono il *Codex Alimentarius* e la ISO 22000:2005.

Il *Codex Alimentarius*, contenente «General principles of food hygiene», è una sorta di “Bibbia” per coloro che si occupano di sicurezza alimentare. Si tratta, infatti, del documento base per la tutela della salute pubblica dai pericoli negli alimenti e per la promozione degli scambi internazionali di alimenti, attraverso requisiti in materia di *food safety management system* armonizzati a livello mondiale. Il programma è stato creato nel 1963 dalla FAO e dalla OMS. Tutti gli Stati dell'UE sono membri dell'ente incaricato dell'applicazione del *Codex* (la Commissione). Anche l'UE vi ha aderito con decisione del Consiglio n. 2003/822/EC del 17 novembre 2003. Nel 1993 è stato aggiunto al *Codex* un allegato sul sistema HACCP e attualmente è in fase di esame un *restyling* della norma.

La *norma internazionale ISO 22000:2005*, avente ad oggetto «Food safety management systems – Requirements», delinea i sistemi di gestione per la sicurezza alimentare lungo l'intera filiera. In concreto, anche questo documento contiene linee guida per progettare e realizzare un sistema di autocontrollo, integrando il metodo HACCP con i principi delle norme della serie ISO 9000. Lo *standard*, pertanto, si rivolge a tutti gli attori implicati nella catena alimentare: aziende agricole, mangimifici, allevamenti, aziende agroalimentari, supermercati, rivenditori al dettaglio e all'ingrosso, aziende di trasporto, produttori di imballaggi e macchinari alimentari, aziende fornitrici di prodotti per la pulizia e sanificazione, fornitori di servizi. Scopo della norma è definire i criteri per identificare i pericoli e stabilire le misure da attuare per prevenirli, ridurli o eliminarli al fine di garantire la sicurezza igienica dei prodotti alimentari. Gli elementi chiave sono: la comunicazione interattiva, tra l'azienda interessata e i diversi attori, a monte e a valle della catena di fornitura; il sistema di gestione aziendale; il controllo di processo; la metodologia HACCP, applicata secondo quanto previsto dal *Codex Alimentarius*; la gestione dei pericoli per la sicurezza igienica tramite misure di controllo operative.

<sup>90</sup> *Current Good Manufacturing Practice, Hazard Analysis, and Risk-Based Preventive Controls for Human Food*, in [questa pagina web](#).

<sup>91</sup> Cfr. [questa pagina web](#).

<sup>92</sup> Sul fondamentale ruolo della standardizzazione privata di regole cautelari nell'ambito della sicurezza alimentare, cfr. V. TORRE, *Produttori di alimenti o produttori di norme*, in L. Foffani – A. Doval Pais – D. Castronuovo (a cura di), *La sicurezza*, cit., p. 507 ss.

Oltre alla 22000:2005, l'Organizzazione internazionale per la normazione ha elaborato diverse altre norme centrate, in maniera più dettagliata, su ambiti specifici di un *food safety management system*: ad esempio i requisiti per la fabbricazione di alimenti (ISO 22002-1) e la rintracciabilità nella filiera alimentare e dei mangimi (ISO 22005).

## 8.4.

### *Dal sistema di gestione della sicurezza alimentare alla prevenzione del rischio di commissione di reati alimentari.*

Tutti i sistemi di gestione sin qui esaminati mirano ad assicurare la sicurezza dei prodotti alimentari, non la qualità o l'integrità in generale. Sono chiarissime, al riguardo, le *final rules* statunitensi: «Economically motivated adulteration that affects product integrity or quality, for example, but not food safety, is out of the scope of this rule».

Lo spettro preventivo dei modelli organizzativi *ex d.lgs. n. 231/2001* in materia alimentare è, però, più ampio. I reati *lato sensu* alimentari che un'impresa è chiamata a scongiurare non includono solo condotte aventi ad oggetto alimenti dannosi o pericolosi per la salute pubblica; vi rientrano anche condotte fraudolente, ingannevoli o sleali che attentano agli interessi economici dei consumatori, a prescindere dall'impatto sulla loro salute.

Sicuramente, quindi, assumono rilievo anche la *qualità dei prodotti* e i relativi sistemi di gestione. Un sistema di prevenzione dei reati alimentari dovrà, quindi, apprestare una piattaforma di regole e procedure per tutelare anche questi ulteriori interessi, al di là di quanto già imposto dalla normativa amministrativa di riferimento (HACCP e altre procedure obbligatorie)<sup>93</sup>.

Come si è già notato, il problema principale al riguardo è la scarsa determinatezza e specificità della disciplina generale del modello organizzativo (artt. 6 e 7 d.lgs. n. 231/2001).

Per rimediare, il recente progetto italiano di riforma dei reati in materia agroalimentare predisposto dalla Commissione Caselli ha imboccato una strada interessante e che, in linea di principio, viene lodevolmente incontro agli auspici della dottrina: l'espressa *tipizzazione dei requisiti essenziali del modello organizzativo dell'impresa alimentare*, che dovrebbero confluire in un nuovo art. 6-*bis* del d.lgs. n. 231/2001.

## 9.

### **Le proposte della Commissione Caselli (d.d.l. S. 2231) in tema di responsabilità degli enti da reato alimentare.**

Il venturo art. 6-*bis* del d.lgs. n. 231/2001 delinea una sorta di manifesto dell'impresa alimentare virtuosa.

Per la nozione di "impresa alimentare" è fatto rinvio all'art. 3 del reg. n. 178/2002 CE, che la definisce come «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti». Vi rientrano quindi anche le imprese operanti nella fase della produzione primaria, inclusiva di «tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici». Rispetto ai sistemi HACCP, vincolanti solo nella fase post-primaria, ne discende una cospicua dilatazione della cerchia di imprese chiamate ad aderire alla strategia della *compliance* preventiva, quantunque l'omessa adozione del modello *ex art. 6-bis* non sia direttamente sanzionata.

Restano al di fuori della nozione comunitaria di "impresa alimentare" le "imprese nel settore dei mangimi". Inoltre, ai fini della responsabilità *ex d.lgs. n. 231/2001*, rileva soltanto l'impresa alimentare esercitata in forma societaria.

L'art. 6-*bis* è redatto sulla falsariga dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, avente ad oggetto il modello organizzativo in materia di salute e sicurezza dei lavoratori. Tuttavia, raffrontando le due disposizioni, una significativa discrasia balza agli occhi.

L'art. 30 citato è applicabile, potenzialmente, a qualsiasi ente destinatario del d.lgs. n.

<sup>93</sup> Sui possibili contenuti, v. le utili indicazioni di V. VALENTINI, *Diritto penale della privativa industriale e misure di compliance*, in R. Borsari (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti. Un consuntivo critico*, Padova, 2016, p. 279.

231/2001, a fini di prevenzione di specifiche figure di reato offensive della vita o dell'incolumità dei lavoratori: omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Viceversa, l'art. 6-bis è costruito *a parte subiecti* e traccia i requisiti dei «Modelli di organizzazione» – stranamente si adotta il plurale nella rubrica dell'articolo – di una specifica tipologia di ente collettivo: quello, appunto, «qualificato come impresa alimentare». L'integrazione del precetto cautelativo generale è quindi operata in funzione del soggetto destinatario più che dei reati da prevenire. Sul piano della penal-prevenzione, la disposizione ha una struttura totalmente «aperta».

## 9.1.

### *Profili critici. L'alterazione della logica ascrittiva delineata dal d.lgs. n. 231/2001.*

La tecnica di regolamentazione appena esposta altera la logica ascrittiva della responsabilità *ex d.lgs. n. 231/2001*, che non insiste su una «condotta di vita disorganizzata» o un difetto di organizzazione generale, ma sulla mancata prevenzione, attraverso adeguate contromisure cautelative, di specifici reati in concreto realizzati. In altre parole, la *corporate liability* in Italia (allo stesso modo che in Spagna) poggia sulla verifica di un reato, resa possibile – o quanto meno sensibilmente agevolata – da una lacuna organizzativa dell'ente. È imprescindibile il c.d. «fatto di connessione» (*Anknüpfungstat, hecho de conexión*)<sup>94</sup> tra il rimprovero corporativo e la responsabilità individuale, dando vita così ad un *mixtum compositum* sul piano dell'imputazione: carente organizzazione dell'ente+reato individuale.

Ed infatti il modello organizzativo nostrano, quale causa di esenzione della responsabilità, è volto a prevenire «reati della specie di quello verificatosi», in quanto commessi – nell'interesse/vantaggio dell'ente – dai soggetti apicali (art. 6 d.lgs. n. 231/2001); così come il reato del sottoposto deve essere stato «reso possibile» dalla carente organizzazione dell'ente (art. 7). Specularmente, l'art. 31-bis del *Código Penal* spagnolo esclude la responsabilità penale dell'ente se «el órgano de administración ha adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión» (corsivi aggiunti).

In buona sostanza, il nesso di rischio che fonda l'imputazione deve intercorrere tra la mancata adozione di un modello adeguato e reati determinati.

D'altra parte, c'è una nitida differenza tra una precipua attività di prevenzione dei reati (alimentari) e una più generica attività di identificazione e gestione di rischi per la qualità e sicurezza dei prodotti alimentari o per la lealtà nei confronti dei consumatori.

Già nella fase di *risk assessment*, si tratta di compiere scelte 'politiche', tutt'altro che asettiche, in ordine al parametro a cui informare l'attività valutativa. Si pensi al principio di precauzione<sup>95</sup>. Sul piano penalistico, il *progetto Caselli* ha compiuto una scelta garantistica, coerente con lo *standard* epistemologico 'forte' del diritto penale: nelle nozioni di alimenti «non sicuri», «pregiudizievole per la salute» o «inadatti al consumo umano» – oggetto materiale dei reati previsti dalla l. n. 283/1962 –, non rientrano «gli alimenti, gli ingredienti, i componenti o i mangimi per animali destinati alla produzione alimentare che risultano vietati in forza del principio di precauzione». I fatti previsti dall'art. 5 della l. n. 283/1962 (i classici reati alimentari), nel caso in cui riguardino «previsioni legislative o regolamentari in materia di sicurezza alimentare che attuano il principio di precauzione», sono passibili soltanto di sanzioni amministrative ai sensi del successivo art. 5-ter<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Cfr. G. DE SIMONE, *Il «fatto di connessione» tra responsabilità individuale e responsabilità corporativa*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2011, n. 1/2, p. 33 ss.

<sup>95</sup> Cfr. sul principio di precauzione come «regola di organizzazione», F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2015, p. 68.

<sup>96</sup> Il comma 2 dell'art. 5-ter precisa che «Agli effetti del comma 1, per violazioni che contrastano col principio di precauzione si intendono quelle rispetto alle quali la nocività per la salute degli alimenti dipende da valutazioni normative che non presentano certezza cognitiva sulle leggi scientifiche relative alla sussistenza del pericolo per la salute, e risultano da previsioni normative europee o nazionali in materia che si richiamano al predetto principio». Sulla «svolta nel modo di intendere il principio di precauzione» nel *progetto Caselli*, cfr. M. DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *questa Rivista*, 2016, n. 1, p. 25 ss.

Ad ogni modo, il vuoto di contenuti circa i reati ricompresi nel perimetro dell'art. 6-*bis* genera disorientamento nell'interprete, con evidente *vulnus* al principio di legalità che governa anche la responsabilità *ex crimine* degli enti (art. 2 d.lgs. n. 231/2001).

Potremmo mai congetturare che il modello organizzativo dell'impresa alimentare, delineato dalla disposizione in oggetto, sia funzionale alla prevenzione di qualsiasi reato-presupposto, assorbendo, ad es., anche la corruzione, sino a coprire l'intero spazio applicativo dell'art. 6 d.lgs. n. 231/2001? Evidentemente no, giacché le cautele ivi (soltanto) evocate si riferiscono a rischi collegati alla produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti alimentari. Ma, allora, perché parlare genericamente di «modelli di organizzazione dell'ente qualificato come impresa alimentare»? Sarebbe stato più appropriato specificare le ipotesi di reato che l'impresa è chiamata a prevenire attraverso il modello *ex art. 6-bis*.

Né varrebbe ribattere che pure l'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 fa genericamente riferimento «al modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica». In realtà, nell'opera di riproduzione e adattamento alla materia alimentare, si è trascurato che i confini del *risk assessment* nel sistema aziendale prevenzionistico sono tassativamente delimitati dall'art. 1, lett. dd, dello stesso d.lgs. n. 81/2008, che fa puntuale riferimento ad un «modello organizzativo e gestionale per la definizione e l'attuazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, idoneo a prevenire i reati di cui agli articoli 589 e 590, terzo comma, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro» (corsivo nostro).

Peraltro, il comma 3 dell'art. 6-*bis*, nel dettare – come evidenzieremo di seguito – una disposizione parzialmente derogatoria in punto di attribuzione delle funzioni di vigilanza sul modello organizzativo nelle piccole e medie imprese, parla genericamente di «modelli in materia di reati alimentari». Ma si tratta nuovamente di nozione atecnica, che non trova nessun altro appiglio testuale nel *progetto Caselli*<sup>97</sup>. Anzi, come diremo di qui a breve, proprio i reati previsti dalla legge del 30 aprile 1962, n. 283, contenente la “Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande”, sono rimasti estranei alla preconizzata estensione del catalogo dei reati-presupposto della responsabilità dell'ente. E ciò forse aiuta a comprendere la collocazione toponomastica della norma sui modelli organizzativi dell'impresa alimentare nel *corpus* generale del d.lgs. n. 231/2001, anziché nella legge complementare di settore.

Infine, neppure è in grado di ovviare alla lamentata carente determinatezza l'inciso – con cui si apre l'art. 6-*bis* – «nei casi di cui all'articolo 6». Il riferimento, dunque, è ai «reati», senza altra precisazione, commessi nell'interesse o a vantaggio dell'ente da un soggetto apicale. Anzi, tale visione progettuale schiude un ulteriore fronte problematico, non essendo agevole discernere perché il modello organizzativo in esame debba operare e possa acquisire efficacia esimente solo rispetto ai reati commessi da soggetti apicali e non anche da sottoposti all'altrui direzione o vigilanza (art. 7, d.lgs. n. 231/2001). Tanto più che la realizzazione di un reato doloso<sup>98</sup> ai danni della salute umana o della lealtà commerciale da parte di un soggetto in posizione verticistica, già tenuto a compiere precise scelte organizzative imposte dalla normativa extrapenale (si pensi al sistema HAACP), assumerebbe il più delle volte un valore indiziario conclusivo della carente *policy* organizzativa dell'ente.

## 9.2.

### *Dubbi concernenti i requisiti essenziali del modello dell'impresa alimentare.*

Altri dubbi aleggiano attorno alla specificazione normativa dei requisiti essenziali del modello dell'impresa alimentare, che grossomodo riproducono gli stadi essenziali di un sistema gestionale secondo il classico “ciclo di Deming”: *plan-do-check-act*.

Ovviamente, e in parte sarebbe illusorio attenderselo, il progetto di riforma non forma-

<sup>97</sup> Il d.d.l. S. 2231 che lo ha recepito è invece intitolato «Nuove norme in materia di reati agroalimentari»; ma pure l'espressione «reati agroalimentari» non ricorre mai nell'articolato proposto.

<sup>98</sup> V. *infra* sulla natura dolosa di tutti i reati alimentari che dovrebbero comporre il quadro delle fattispecie-presupposto della responsabilità dell'ente, secondo le prospettive di riforma in esame.

lizza, né indica, alcuna concreta procedura preventiva. L'art. 6-*bis* si limita a puntualizzare che l'impresa alimentare deve: valutare i rischi in relazione ai quali allestire un programma di misure organizzative e gestionali volte ad assicurare tutti gli obblighi giuridici appresso menzionati; registrare le attività prescritte nel modello organizzativo; articolare in modo congruo funzioni e responsabilità; prevedere un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello; vigilare sull'attuazione e la funzionalità del modello e rivederlo quando necessario.

Il fulcro del modello, evidentemente, è la previsione di un «sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici, a livello nazionale e sovranazionale, relativi» alle materie espressamente indicate (comma 1 dell'art. 6-*bis*).

Il mancato rinvio agli obblighi internazionali<sup>99</sup> nasce, probabilmente, dalla circostanza che le regole di fonte internazionale pattizia possono acquisire efficacia giuridica nell'ordinamento interno solo attraverso atti di recepimento, per cui una volta trasposte esse assumono anche la veste di obblighi di rilievo nazionale. Quelli sovranazionali, invece, sono ora contenuti, in gran parte, in regolamenti dell'UE, e quindi in atti aventi portata generale e «obbligatorie in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri» (art. 288, par. 2, TFUE).

Ad ogni modo, non è facile risalire a ciascuno degli obblighi tratteggiati nell'art. 6-*bis*<sup>100</sup>, in quanto disseminati in una miriade di leggi speciali e strumenti sovranazionali.

Per giunta, essi si riferiscono a gruppi di istanze normative di diversa indole e proiezione teleologica.

(1) I doveri menzionati nelle lettere *a*) e *b*) richiamano, essenzialmente, *regulae iuris* a tutela dell'interesse dei consumatori a ricevere informazioni o pubblicità non ingannevoli e coerenti con le caratteristiche del prodotto. Si tratta, nel caso di specie, di prevenire, mediante un appropriato sistema cautelativo, il *rischio-mendacio* e il *rischio-frode*: dalla messa in circolazione dei prodotti all'intervallazione di trattative fino alla concreta vendita-consegna all'acquirente. Occorre quindi assicurare una corretta informazione e pubblicità, mediante la fissazione di *standard* oggettivi conformi al quadro giuridico di riferimento, processi di revisione dei contenuti pubblicitari, adeguati controlli, ecc.

*De lege lata*, le cautele in discorso paiono certamente utili per disinnescare o minimizzare il rischio di commissione dei reati di cui agli artt. 515, 517 e 517-*quater* c.p.

*De lege ferenda*, esse aiuterebbero a prevenire i reati menzionati nel venturo art. 25-*bis*.2 (frode in commercio di prodotti alimentari, vendita di alimenti con segni mendaci, contraffazione di alimenti a denominazione protetta, agropirateria) e nel nuovo art. 444 c.p. (informazioni commerciali ingannevoli pericolose) citato dall'art. 25-*bis*.3. Basta scorrere la descrizione delle condotte tipiche per avvedersene. Ad esempio, il delitto di frode in commercio di prodotti alimentari (nuovo art. 516 c.p.) può essere commesso attraverso dichiarazioni false sull'origine, provenienza, qualità o quantità di prodotti o servizi offerti, pattuiti o pubblicizzati. Similmente, la modalità realizzativa del delitto riformulato in seno all'art. 444 c.p. implica «informazioni commerciali false o incomplete riguardanti alimenti», tali nella specie da pregiudicare la sicurezza della loro consumazione con pericolo concreto per la salute pubblica<sup>101</sup>.

(2) Le lettere *c*), *d*) ed *e*) evocano, per lo più, obblighi giuridici a tutela della genuinità e sicurezza degli alimenti in tutte le fasi della filiera alimentare, inclusa la produzione primaria: rintracciabilità; qualità, sicurezza e integrità dei prodotti alimentari; ritiro o richiamo dei prodotti insicuri. Assumono rilievo, sotto questo profilo, vari strumenti organizzativi: i

<sup>99</sup> Notato da D. FONDAROLI – U. POLI, *Il disegno di legge s. 2231 recante «Nuove norme in materia di reati agroalimentari» e lo schema proposto dalla commissione Caselli: prospettive di dilatazione della responsabilità penale personale e della responsabilità d'impresa*, in *La resp. amm. soc. enti*, 2016, n. 2, 30, nt. 42.

<sup>100</sup> Art. 6-*bis*, comma 1: «[...] sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici, a livello nazionale e sovra-nazionale, relativi: a) al rispetto degli *standard* relativi alla fornitura di informazioni sugli alimenti; b) alle attività di verifica sui contenuti delle comunicazioni pubblicitarie al fine di garantire la coerenza degli stessi rispetto alle caratteristiche del prodotto; c) alle attività di vigilanza con riferimento alla rintracciabilità, ovvero alla possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un prodotto alimentare attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione; d) alle attività di controllo sui prodotti alimentari, finalizzati a garantire la qualità, la sicurezza e l'integrità dei prodotti e delle relative confezioni in tutte le fasi della filiera; e) alle procedure di ritiro o di richiamo dei prodotti alimentari importati, prodotti, trasformati, lavorati o distribuiti non conformi ai requisiti di sicurezza degli alimenti; f) alle attività di valutazione e di gestione del rischio, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo; g) alle periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello». In tema, C. CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Dir. pen. cont.*, 2 novembre 2015.

<sup>101</sup> Questa disposizione attesta come non sia sempre agevole tracciare la linea divisoria tra frodi alimentari e delitti contro la sicurezza alimentare: spesso comportamenti fraudolenti – come un'etichettatura o pubblicità ingannevoli – possono dare luogo a pericoli assai elevati per la salute umana.

sistemi di gestione della qualità, segnatamente procedure di accreditamento e selezione dei fornitori, analisi a campione, controlli sul possesso delle qualità intrinseche dei prodotti DOP e IGP, ecc.; controlli sulla gestione del processo produttivo, le condizioni di conservazione dei prodotti, le logistiche e il *packaging*; le procedure di tracciabilità dei prodotti alimentari e di qualsiasi altra sostanza in essi introdotta; i sistemi di sicurezza alimentare HACCP<sup>102</sup> ed eventualmente – come poli di un *continuum* – i sistemi di gestione ISO, UNI *et similia*; i protocolli di ritiro e richiamo dei prodotti alimentari e di informazione delle autorità competenti, ecc.

Da quest'angolazione, si profila un chiaro nesso con i reati contro la salute pubblica recepiti nel nuovo art. 25-*bis*.3 del d.lgs. n. 231/2001: art. 439 c.p., avvelenamento di acque o di alimenti; art. 439-*bis* c.p., contaminazione o corruzione di acque o di alimenti; art. 440 c.p., adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari; art. 442 c.p.<sup>103</sup>, omesso ritiro di alimenti pericolosi; art. 445-*bis* c.p., disastro sanitario; art. 452, delitti colposi contro la salute pubblica.

(3) le lettere *f* e *g*), infine, si limitano a cristallizzare i requisiti classici di qualsiasi adeguato sistema gestionale di rischi (nella specie alimentari): *risk assessment*, *risk management*, monitoraggio e controllo. Questo è il metodo da osservare per far sì che il rispetto degli obblighi avvenga in maniera sistematica, strutturata e non episodica («un sistema aziendale per...»). Deve partirsi, dunque, da un'attenta identificazione e valutazione dei rischi da contenere, per approdare all'elaborazione di procedure organizzative, decisionali e di controllo nei settori a rischio-reato. Nel caso di specie, deve trattarsi – come si è detto – di procedure volte ad assicurare informazioni veritiere, pubblicità corrette, alimenti sicuri e di qualità, il ritiro o richiamo di alimenti non conformi ai requisiti di sicurezza.

### 9.3. *L'incongrua esclusione dei delitti colposi e delle contravvenzioni in materia alimentare dal novero dei reati-presupposto della responsabilità dell'ente.*

I nuovi reati-presupposto della responsabilità dell'ente, di cui il *progetto Caselli* prospetta l'innesto nella c.d. "parte speciale" del d.lgs. n. 231/2001, sono – ad eccezione dell'avvelenamento colposo di acque (art. 452 c.p.) – tutti di natura *dolosa* e di gravità tale da poter comportare, rispetto ai nuovi delitti contro la salute pubblica e di agropirateria alimentare, l'irrogazione anche di sanzioni interdittive<sup>104</sup>.

Non si prevede, invece, l'ancoraggio della responsabilità corporativa pure ai (nuovi) delitti e contravvenzioni in materia alimentare ubicati nella legislazione *extra codicem* (l. n. 283/1962)<sup>105</sup>.

La *ratio* di siffatta esclusione<sup>106</sup> appare indecifrabile, specie per i delitti di natura dolosa puniti con la reclusione da 1 a 4 anni, di cui al nuovo art. 5, comma 1, l. n. 283/1962.

<sup>102</sup> Sull'assonanza strutturale e funzionale tra procedure HACCP e modelli organizzativi *ex* d.lgs. n. 231/2001, cfr. V. PACILEO, *Autocontrollo igienico-sanitario nell'impresa alimentare e modelli di organizzazione aziendale: un confronto possibile tra d.lg. n. 155/97 e d.lg. n. 231/01*, in *Cass. pen.*, 2003, n. 7-8, p. 2494 ss.; S. MASINI, *Modelli organizzativi e responsabilità dell'impresa alimentare (d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, 79 ss.

<sup>103</sup> Erroneamente menzionato nel d.d.l. S. 2231 come art. 440-*bis* c.p. Si tratta dell'unico reato configurato come proprio dell'operatore del settore alimentare; esso punta ad adeguare l'ordinamento interno alle istruzioni contenute nel reg. (CE) n. 178 del 2002, e di questa influenza inevitabilmente risente nel delimitare la cerchia dei soggetti attivi. Appare singolare, peraltro, che la figura soggettiva di matrice europea sia stata mutuata per tipizzare solo tale incriminazione di nuovo conio.

<sup>104</sup> Circa le sanzioni interdittive, il *progetto Caselli* prevede un'altra novità, consistente nell'introduzione, tra le modalità di riparazione delle conseguenze del reato di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 231/2001 che impediscono l'applicazione delle dette sanzioni, l'accettazione delle prescrizioni impartite dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 85 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, concernenti – nuovo comma 2-*bis* – la destinazione dei prodotti non conformi alle vigenti norme di settore a favore di enti territoriali o altri enti pubblici per esclusivi fini assistenziali, previa rimozione dell'eventuale marchio o segno distintivo o indicazione, anche figurativa, che costituisce reato ovvero previo declassamento merceologico o regolarizzazione amministrativa.

<sup>105</sup> Anche sotto questo profilo, la situazione è radicalmente diversa rispetto ai delitti colposi di evento afferenti alla salute e sicurezza dei lavoratori menzionati nell'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231, poiché il criterio di imputazione soggettiva e, correlativamente, la pregnanza offensiva della condotta non può non influenzare il contenuto delle misure preventive atte a prevenirla.

<sup>106</sup> La ritiene «frutto di una dimenticanza» da emendare da parte del legislatore, M. DONINI, *Il progetto 2015*, cit., p. 29 s. Fortemente critico, e giustamente, anche F. URBINATI, *Responsabilità da reato agroalimentare delle persone giuridiche*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 1, 12.



## 9.4. *Imprecisioni lessicali.*

Molte altre imprecisioni e sbavature lessicali denuncia la formulazione dell'art. 6-*bis*, che non è possibile in questa sede trattare *funditus*.

Intendiamo soffermarci, per rapidi cenni, soltanto sulle seguenti.

L'art. 6-*bis*, comma 1, fa riferimento al modello «idoneo ad avere efficacia esimente o attenuante della responsabilità» dell'impresa alimentare. Non è chiaro se l'inedita variante dell'*attenuazione della responsabilità* si riferisca ai vantaggi premiali che, sul piano del trattamento punitivo, può procurare l'adozione *ex post* del modello organizzativo secondo l'impalcatura generale del d.lgs. n. 231/2001, ovvero a situazioni in cui il modello, pur non conforme a quanto giuridicamente esigibile, sia in grado di denotare una situazione di colpevolezza affievolita. Anche sotto questo profilo, il precetto normativo appare censurabile per violazione del principio costituzionale e convenzionale di legalità, *sub specie* di determinatezza<sup>107</sup>. Pure il richiamo alla costellazione di «casi di cui all'art. 6» è fonte di disorientamento, posto che esso prevede l'adozione e attuazione *ex ante* del modello quale causa di esonero da responsabilità, non anche di attenuazione.

Il comma 1, lett. g), dell'art. 6-*bis* menziona le «periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello»: si tratta di un infedele trapianto della previsione contenuta nell'art. 30 del t.u. in materia di salute e sicurezza<sup>108</sup>, che si sovrappone con il comma 3 dell'art. 6-*bis*, il quale richiede l'istituzione di «un idoneo sistema di vigilanza e controllo sull'attuazione del medesimo modello».

Infine, mentre il comma 1 della disposizione in discorso menziona soltanto gli *standard* relativi agli alimenti che le «imprese alimentari» di cui al reg. (CE) n. 178/2002 sono chiamate a rispettare (nulla si dice in merito alle imprese dei mangimi), l'ultimo comma fa riferimento, in modo scoordinato, ai «compiti di prevenzione e tutela della sicurezza degli alimenti o mangimi» che il titolare delle microimprese può svolgere direttamente, nonché all'«operatore del settore degli alimenti e dei mangimi». Peraltro, l'art. 8 del d.d.l. S. 2231 prevede l'innesto nel codice penale di una norma definitoria (art. 445-*ter*, comma 2), secondo cui «agli effetti della legge penale per alimenti si intendono prodotti o sostanze alimentari ovvero mangimi destinati alla nutrizione degli animali». Insomma, l'art. 6-*bis* si applica o no alle imprese nel settore dei mangimi costituite in forma societaria<sup>109</sup>? Un altro *rebus* propinato all'interprete a cagione di un'evitabile sciattezza redazionale.

## 9.5. *Il nodo irrisolto dell'organismo di vigilanza sull'attuazione del modello organizzativo nella PMI.*

Un altro ambito di cui non si riesce a cogliere appieno la razionalità riguarda le previsioni speciali che l'art. 6-*bis*, commi 3 e 4, dedica alla figura dell'organismo chiamato a vigilare sull'attuazione e la funzionalità del modello organizzativo dell'impresa alimentare.

Come si è già accennato, in Italia il fenomeno della concentrazione dei processi di produzione e distribuzione degli alimenti è meno pronunciato che altrove: tuttora prevale il modello della piccola e media impresa, che rappresenta un tratto distintivo della nostra economia<sup>110</sup>.

La Commissione Caselli, prefiggendosi l'obiettivo di propiziare la diffusione di più puntuali modelli di profilassi anti-reato anche in queste realtà minori, comprensibilmente si è posta il problema di come rendere compatibile un impianto organizzativo così strutturato come quello delineato dall'art. 6-*bis*. Sotto questo profilo, l'istituzione di un organismo di vigilanza interno all'ente rappresenta, indubbiamente, uno degli oneri più gravosi.

La soluzione escogitata è improntata a un'articolata differenziazione, secondo una logica discendente.

Nelle *piccole e medie imprese* ai sensi della l. n. 180/2011 (cioè con meno di 250 dipendenti

<sup>107</sup> Analoghe perplessità esprimono D. FONDAROLI – U. POLI, *Il disegno*, cit., 28.

<sup>108</sup> In cui si fa riferimento alle «periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate», essenzialmente le procedure di lavoro in sicurezza e le altre richieste dalla normativa prevenzionistica.

<sup>109</sup> Propendono per la risposta affermativa D. FONDAROLI – U. POLI, *Il disegno*, cit., 29.

<sup>110</sup> In futuro, però, soprattutto nella fase distributiva, crescerà verosimilmente anche in Italia il grado di concentrazione societaria, al fine di ridurre il numero di passaggi nella filiera e raggiungere economie di scala utili al contenimento dei costi di produzione.

e fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro), si pensa di consentire la creazione di un organismo di vigilanza monocratico, purché il soggetto incaricato sia dotato, oltre che di autonomi poteri di iniziativa e controllo (adeguatezza oggettiva), di professionalità e specifica competenza anche nel settore alimentare (adeguatezza soggettiva). Di più: egli dovrebbe essere inserito in un apposito elenco nazionale istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura con provvedimento del Ministero dello sviluppo economico (art. 6-*bis*, comma 3). Una previsione, questa, in cui si annida il rischio di un'ultronea burocratizzazione della figura in esame, peraltro – poco comprensibilmente – riservata proprio alla PMI, dove per ragioni dimensionali viepiù si avverte un'esigenza opposta.

Ancor meno meditata appare la disposizione speciale concernente l'organismo di vigilanza nelle *micro-imprese*, cioè con meno di 10 dipendenti e volume di affari inferiore a 2 milioni di euro. Nella fattispecie, si sancisce la facoltà del titolare dell'impresa alimentare di 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, da definire in sede di Conferenza Stato-Regioni (riappare la vocazione imitativa con la disciplina antinfortunistica); nel caso di specie – continua la disposizione – il titolare «non ha l'obbligo di designare l'operatore del settore degli alimenti o dei mangimi, il responsabile della produzione e il responsabile della qualità» (art. 6-*bis*, comma 4).

Ora, a parte l'immaginosa idea secondo cui un'impresa con meno di dieci dipendenti possa avvalersi di tante figure dirigenziali e di controllo (è forse *obbligatorio* designarle, ove il titolare dell'impresa non intenda assumere i compiti indicati?), preoccupa il riferimento a competenze che sottendono una vera e propria posizione di garanzia penalmente rilevante, come tale suscettibile anche di delega a terzi, vale a dire alle altre figure indicate. Affiora, dunque, una pericolosa confusione tra il ruolo dell'organismo di vigilanza previsto dal d.lgs. n. 231/2001, deputato a vigilare *ex lege* sull'attuazione e funzionalità del modello organizzativo, e soggetti garanti tenuti a proteggere, in via immediata, l'integrità dei beni-cardine della disciplina penalistica *in subiecta materia*, vale a dire sicurezza alimentare e interessi economici dei consumatori, incluso il loro diritto a ricevere informazioni veritiere.

Ad ogni modo, la matassa del modello organizzativo nelle piccole e piccolissime imprese societarie è assai difficile da sbrogliare, giacché si pone a monte dell'impianto normativo. Basti pensare alla sostanziale violazione del *ne bis in idem* di cui è intrisa, in questi casi, la concorrente punizione dell'impresa e del suo titolare<sup>111</sup>.

## Conclusioni.

Lo stato attuale del mercato mondiale degli alimenti, dominato dalle multinazionali del settore e caratterizzato da concentrazione societaria, globalizzazione e finanziarizzazione, rende necessario responsabilizzare direttamente le società commerciali per la realizzazione dei *food crimes*.

Se il sistema nordamericano di contrasto al crimine di impresa si è sviluppato quasi esclusivamente in questa direzione, sino a sollecitare di recente la rivitalizzazione delle pene individuali, la classica risposta continentale, cioè la dilatazione della responsabilità dei vertici aziendali o dirigenti, si rivela ormai insostenibile per ragioni sia di efficienza che di garanzia. Ferma restando la necessità di un giusto bilanciamento tra responsabilità individuali e dell'ente, occorre estendere la *corporate liability* prevista dal d.lgs. n. 231/2001 anche ai reati alimentari, i quali pure devono essere completamente riconfigurati.

Circa la struttura della responsabilità dell'ente, il paradigma basato sulla carente organizzazione interna, già pionieristicamente adottato dal nostro legislatore nel 2001, appare il più adatto allo scopo ed anche il più coerente con la filosofia ispiratrice della fitta regolamentazione europea in materia di alimenti, secondo la quale i relativi rischi vanno gestiti con un approccio di tipo preventivo, sistematico e documentato.

Il problema della scarsa determinatezza delle misure organizzative atte a fronteggiare il rischio-reato e dei criteri di accertamento giudiziale dell'idoneità del modello può essere af-

<sup>111</sup> Nell'ordinamento italiano non è prevista neppure una disposizione come quella dettata dall'art. 31-*ter*, comma 1, seconda parte, del *Código Penal* spagnolo, che codifica il c.d. principio del computo delle multe irrogate alla persona fisica e alla persona giuridica, in ottica di "modulazione" delle rispettive quantità, sì da assicurare la proporzione complessiva dell'intervento punitivo.

frontato sia attraverso un'accorta integrazione legislativa, sia recependo, in sede applicativa, gli indirizzi rivenienti dalla normativa europea, dalla *soft law* internazionale e dalla standardizzazione privata, che vantano una lunga tradizione nel campo dei sistemi di gestione per la sicurezza alimentare.

Tuttavia, sul piano della responsabilità *ex crimine* dell'ente il discorso si complica e tende a divenire multidimensionale, giacché un'impresa alimentare deve prevenire anche condotte fraudolente o ingannevoli che, pur non compromettendo la salute umana, mettono in pericolo gli interessi economici dei consumatori.

Il recente progetto italiano di riforma dei reati in materia agroalimentare, elaborato dalla Commissione Caselli, è apprezzabile per lo sforzo di "codificazione" di un modello organizzativo-tipo dell'impresa alimentare (nuovo art. 6-*bis* del d.lgs. n. 231/2001).

Tuttavia, il potenziamento dell'etero-normazione in questo delicato settore, per il modo in cui è stato tecnicamente congegnato, presenta diverse incongruenze e potrebbe sollevare un nuovo sciame di problemi interpretativi.

Tra le numerose criticità, l'art. 6-*bis* di nuovo conio non specifica i tipi di reati alimentari che il modello è chiamato a prevenire e rispetto ai quali può assumere *ex lege* efficacia esimente; anzi proprio gli illeciti previsti dalla legislazione complementare in materia alimentare sono stranamente pretermessi dalla riforma in cantiere. Il modello dell'impresa alimentare, inoltre, è riferito «ai casi di cui all'articolo 6» cioè ai reati commessi dagli apici: quelli in cui è più arduo dimostrare l'esistenza o l'attuazione di un efficace sistema di gestione della sicurezza e della lealtà commerciale, specie nel caso delle condotte dolose di riferimento. Infine, non appare convincente la soluzione prospettata per cercare di ovviare alle difficoltà di istituzione dell'OdV nelle realtà imprenditoriali più elementari.