

NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO E RESPONSABILITÀ DELL'IMPRESA PER FATTI AGROALIMENTARI

1. Impresa e fatti agroalimentari

È attualmente all'esame parlamentare il disegno di legge n. 2427 recante Nuove norme in materia di illeciti agroalimentari, per dare risposta all'inidoneità degli strumenti legislativi attualmente vigenti che tutelano:

- A) l'incolumità individuale e della salute pubblica
- B) l'eccellenza del *made in Italy*.

Nel perseguire questo obiettivo il disegno di legge in esame si muove lungo tre linee-direttrici:

- A) razionalizzare la struttura degli illeciti del Codice penale e della legge speciale 283/1962
- B) rielaborare il sistema sanzionatorio già vigente e introdurre *ex novo* il reato di agropirateria
- C) responsabilizzare le imprese che si rendessero protagoniste degli anzidetti illeciti ed estendere la disciplina *ex d.lgs.* 231/2001 anche agli illeciti agroalimentari.

In un siffatto contesto, come meglio si apprezzerà *infra*, l'elemento organizzativo delle industrie agroalimentari è destinato a essere centrale.

2. Il disastro sanitario e l'agropirateria

Ciò premesso, preme concentrare l'attenzione sugli illeciti di nuovo conio di disastro sanitario *ex art.* 445 bis c.p. e di agropirateria *ex art.* 517 *quater*.1 c.p., perché previsti come reati-presupposto della responsabilità amministrativa dell'impresa per fatti dipendenti da reato-agroalimentare *ex d.lgs.* 231/2001.

A venire qui in emergenza, infatti, sono illeciti che il disegno di legge in esame concepisce alla stregua di vero e proprio perno del nuovo microsystema.

Il primo – *i.e.* disastro sanitario –, collocato nell'ambito del titolo VI del libro II del Codice penale, risulta perimetrato da rubrica significativamente estesa al fine di ricomprendere, tra i beni giuridici tutelati, non solo l'incolumità individuale, ma anche la salute pubblica.

Tipico delitto doloso aggravato colposamente dall'evento, l'illecito *de quo* si configura ogni qual volta, dalla commissione di uno degli illeciti passati in rassegna dagli artt. 440, 440 *bis*, 440 *ter*, 440 *quater*, 441, 443 e 445 c.p., derivino, per colpa, la lesione, grave o gravissima, o la morte di tre o più persone, nonché il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi, in danno d'altre persone.

Dette fattispecie delittuose, modificate o introdotte *ex novo* dal disegno di legge in esame, riguardano condotte inerenti all'*iter* di:

- A) produzione;
- B) importazione;
- C) scambio di alimenti e acque;

non adatti a essere consumati perché avvelenati, contraffatti, alterati o pericolosi per la salute umana. Da quanto precede si evince come l'intenzione degli ideatori della riforma fosse quella di colpire tutti i fenomeni di immissione sul mercato di merci nocive/dannose per l'uomo che, non di meno, faticano a

trovare riscontro punitivo in relazione alla loro effettiva potenzialità dannosa/pericolosa per la generalità delle persone.

In quest'ottica, non appare invero casuale il fatto che, proprio al fine di stigmatizzare, in sede penale, simili eventi produttivi di rischi diffusi in danno della popolazione, i riformatori abbiano inteso battezzare lo schema del delitto aggravato dall'evento, nell'ambito del quale lesioni e morte, lungi dall'essere ricompresi, dal punto di vista sanzionatorio, nella cornice edittale del fatto, fungono da indici-segnali del raggiunto livello di offensività delle conseguenze della condotta.

Così impostata la questione, il disvalore proprio dell'evento di disastro sanitario viene censurato a partire dallo schema tipico del reato di pericolo concreto, nell'ambito del quale la gravità e la diffusività dello stesso devono essere valutate dal giudice di merito caso per caso. Se quanto precede è corretto, non v'è allora chi non veda come tale soluzione sia stata enucleata allo scopo di rafforzare la punibilità nell'ambito di situazioni in cui, proprio alla luce della dimensione meta-individuale del rischio diffuso, le tradizionali regole di imputazione materiale dell'evento su base individualistica avrebbero rischiato di essere inadeguate.

In questo senso, sono stati gli stessi riformatori ad affermare che l'inedita figura che si propone si distingue come ipotesi aggravata e autonoma dai singoli mini-disastri che la precedono, allo scopo di rafforzare la tutela in questi settori rispetto ai casi di difficile prova della causalità individuale.

Nell'ottica degli stessi, insomma, la nuova fattispecie delittuosa, se, per un verso, dovrebbe concorrere con i delitti-presupposto di lesioni e omicidio colposi, per l'altro verso, dovrebbe essere imputata su base meramente epidemiologica, secondo gli schemi tipici della causalità generale.

Il secondo – *i.e.* agropirateria –, collocato nell'ambito del rinnovato titolo VIII del libro II del Codice penale, dedicato agli illeciti contro l'economia pubblica, l'industria, il commercio e il patrimonio agroalimentare, figura accanto alle neo introdotte fattispecie di frode nel commercio di alimenti *ex art.* 517 *sexies* c.p. e di commercio di alimenti con segni mendaci *ex art.* 517 *septies* c.p.

Il delitto in esame è volto a punire le condotte di chiunque, lavorando nel campo agroalimentare, in maniera sistematica e con l'allestimento di mezzi o attività organizzate, commetta taluno degli illeciti *ex art.* 517 *sexies* e 517 *septies*.

La fattispecie in commento, se per un verso si va a iscrivere in quel filone di produzione normativa che risulta avere dato i natali alle norme passate in rassegna dagli artt. 474 *ter* c.p. e 14 l. 9/2013, per l'altro verso è diretta a contrastare, *in primis*, fenomeni di aggressione organizzata e sistematica al patrimonio agroalimentare. Infatti, se, da un lato, i reati-presupposto della fattispecie di agropirateria si sostanziano in frodi al consumatore perpetrate con la vendita o somministrazione di alimenti o bevande diverse, per origine o qualità, da quelle pattuite o recanti segni distintivi o indicazioni falsi o ingannevoli, dall'altro lato, l'anzidetta fattispecie si muove nella direzione di colpire proprio gli anzidetti fenomeni, qualora connotati da organizzazione e sistematicità nell'ambito dell'attività d'impresa.

Un reato abituale, insomma, volto a prevenire fenomeni di frode che, avendo carattere seriale, sono destinati a suscitare particolare allarme sociale.

Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, è possibile cogliere la complessità della distinzione che, in concreto, andrà operata in sede giudiziale tra la fattispecie in esame e quelle passate in rassegna dagli artt. 416 e 416 *bis* c.p. ovvero tra la fattispecie in esame e quelle scandite da concorso di persone nel reato *ex art.* 110 c.p., rispetto alle quali l'illecito di agropirateria verosimilmente richiederà, rispettivamente, un *minus* e un *quid pluris*, in termini d'accordo tra compartecipi e d'organizzazione di mezzi.

3. La responsabilità dell'impresa e i nuovi modelli organizzativi

Certamente importante, *in subiecta materia*, è l'estensione della responsabilità amministrativa delle imprese per fatti dipendenti da reato-agroalimentare *ex d.lgs.* 231/2001 che il disegno di legge in esame attua, da un lato, ampliando nell'anzidetta direzione il correlativo catalogo e, dall'altro lato, introducendo una specifica disciplina avente a oggetto i nuovi modelli organizzativi e gestionali agroalimentari.

Per quanto riguarda il primo aspetto, in prospettiva *de iure condito*, è dato osservare come, già oggi, nel corpo del d.lgs. 231/2001 figurino, a vario titolo, reati concernenti la materia agroalimentare.

A venire qui in emergenza, più specificamente, sono, in massima parte, reati tratti dalla disciplina codicistica. A titolo esemplificativo, ci riferisce al delitto di:

- A) frode nell'esercizio del commercio;
- B) vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine;
- C) contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni d'origine dei prodotti agroalimentari ex artt. 515, 516 e 517 *quater* c.p. e 25 *bis.1* d.lgs. 231/2001.

Da questo primo punto di vista, il progetto di riforma prevede la frammentazione del citato art. 25 *bis.1* d.lgs. 231/2001 in tre diverse disposizioni aventi a oggetto, rispettivamente:

- A) i delitti contro l'industria e il commercio (art. 25 *bis.1* d.lgs. 231/2001);
- B) le frodi nel commercio di prodotti alimentari (art. 25 *bis.2* d.lgs. 231/2001);
- C) i delitti contro la salute pubblica (art. 25 *bis.3* d.lgs. 231/2001).

Ciò, come è dato osservare, sulla base di una sistematizzazione conforme alle linee-direttrici di riforma degli illeciti penali già attuate nella prima parte del disegno di legge in esame. In quest'ottica, in altre parole, mentre l'art. 25 *bis.1* d.lgs. 231/2001 registra l'eliminazione del riferimento alle fattispecie ex artt. 516, 517, 517 *ter* e 517 *quater* c.p. – rimanendo, per la restante parte, invariato quanto a struttura e cornice edittale –, le nuove norme lasciano spazio agli illeciti introdotti dalla riforma. E, così, mentre nel nuovo articolo 25*bis.2* d.lgs. 231/2001 viene trasferito il riferimento all'art. 517 *quater* c.p. e vengono inserite le nuove fattispecie di:

- A) agropirateria;
- B) frode nel commercio di alimenti;
- C) commercio di alimenti con segni mendaci ex nuovi artt. 517 *quater.1*, 517 *sexies* e 517 *septies* c.p.;

nel nuovo art. 25 *bis.3* d.lgs. 231/2001 trovano posto i già citati reati contro la salute pubblica, fra i quali è destinato a spiccare, per quel che qui importa, il nuovo illecito di disastro sanitario. La novità più importante, però, è certamente l'introduzione nel corpo del d.lgs. 231/2001 di un nuovo art. 6-*bis*, rubricato modello di organizzazione dell'ente qualificato come impresa agroalimentare, istituyente una specifica disciplina di settore diretta a enucleare, *sub specie* d'elenco, tutti gli obblighi giuridici che il modello organizzativo e gestionale adottato dalle aziende dovrà rispettare per poter avere efficacia esimente o attenuante della responsabilità dell'impresa.

La scelta legislativa, a ben guardare, ricalca quella già effettuata con riguardo all'art. 30 d.lgs. 81/2008, che, parimenti, disciplina gli specifici obblighi che l'adottando modello organizzativo e gestionale deve rispettare per poter mandare esente da responsabilità le imprese in materia della salute e della sicurezza del lavoro. Come là, infatti, anche qui – *i.e.* anche con il nuovo art. 6 *bis* d.lgs. 231/2001 – si propone d'introdurre un nuovo prototipo di modello organizzativo e gestionale specifico per le imprese operanti nel settore agroalimentare. Come già precisato all'epoca della Commissione Caselli, d'altro canto, tre erano e tre restano le linee-direttrici seguite: «estendere la responsabilità degli enti ai reati alimentari di maggiore gravità; incentivare l'applicazione concreta delle norme in tema di responsabilità degli enti, da parte dell'autorità di polizia giudiziaria e della stessa autorità giudiziaria; favorire l'adozione e l'efficace attuazione di più puntuali modelli di organizzazione e di gestione da parte delle imprese anche di minore dimensione».

Cristallini, in quest'ottica, gli obiettivi propri dei riformatori: già all'epoca della Commissione Caselli, infatti, gli stessi affermavano di voler rivolgere la propria attenzione, *in primis*, a quelle situazioni che si caratterizzavano per lo specifico *deficit* organizzativo, suscettibili di evolversi in comportamenti illeciti,

procedendo a elencare gli specifici obblighi di natura nazionale e sovranazionale idonei a riempire di contenuto e a concretizzare la figura generale e astratta del modello organizzativo sul quale si impernia il criterio soggettivo di imputazione delle responsabilità amministrative.

Tale scelta ha certamente il pregio di influire, da un lato, sulla cultura della legalità propria dello specifico ambito imprenditoriale di riferimento e, dall'altro lato, sullo stesso modo di concepire la *compliance* normativa *in subiecta materia*: infatti, dato a monte, per le imprese di settore, un obiettivo ancoraggio all'atto dell'effettuando adeguamento normativo, ciò che, ragionevolmente, ne dovrebbe discendere a valle dovrebbe essere una minor discrezionalità in sede giudiziale.

4. Le incertezze interpretative del disegno di legge n. 2427

Nondimeno, il testo trasposto nel disegno di legge in esame lascia aperta la via a non secondari dubbi esegetici.

In primo luogo, ha certamente fatto discutere la scelta, che contrassegna la prima alinea del comma 1 del nuovo art. 6 *bis* d.lgs. 231/2001, di operare rinvio espresso unicamente al vigente art. 6 d.lgs. 231/2001 – e, dunque, alla commissione di illeciti da parte di soggetti posti in posizione apicale – e non anche al vigente art. 7 d.lgs. 231/2001 – e, dunque, alla commissione di illeciti da parte di soggetti sottoposti all'altrui direzione: con la conseguenza, per quel che qui importa, che, così impostata la questione, nulla, in questo secondo caso, verrebbe a essere previsto.

Senza considerare l'ulteriore questione, a sua volta invero fondamentale, inerente ai rapporti che dovrebbero intercorrere tra la citata nuova disposizione in materia di modelli organizzativi e gestionali agroalimentari *ex* nuovo art. 6 *bis* d.lgs. 231/2001 e la citata attuale disposizione in materia di modelli organizzativi e gestionali generali *ex* vigente art. 6 d.lgs. 231/2001. Sotto questo profilo, ci si chiede se il nuovo modello organizzativo e gestionale così disegnato vada a sostituire il precedente, o se le anzidette figure si debbano integrare reciprocamente, e, in caso affermativo, in che modo.

Perplessità, sotto altro profilo, ha suscitato anche l'utilizzo del lemma «attenuante» *ex* comma 1 del nuovo art. 6 *bis* d.lgs. 231/2001 in aggiunta a quello, certamente più familiare nella materia che qui ci occupa, di «esimente».

Da questo punto di vista non poche domande potrebbero sorgere quando, in futuro, si trattasse di trasmettere l'anzidetta capacità «attenuante» ai modelli organizzativi e gestionali generali *ex* vigente art. 6 d.lgs. 231/2001.

Con l'avvertenza, per quel che qui importa, che, ove la risposta all'anzidetto quesito fosse negativa, ci si dovrà necessariamente chiedere quale potrà essere la *ratio* giustificatrice di questa evidente disparità di trattamento.

5. I nuovi adempimenti per l'impresa

Volendo, infine, entrare nel merito del nuovo art. 6 *bis* d.lgs. 231/2001, preme osservare, innanzitutto, come l'ambito di applicazione soggettiva della citata disposizione faccia espressamente riferimento agli «enti che svolgono taluna delle attività di cui all'articolo 3 del Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002».

Per quanto riguarda gli adempimenti richiesti in vista dell'efficace adozione di un modello organizzativo agroalimentare, preme osservare come la società debba assicurare l'applicazione di un sistema aziendale conforme a tutti gli obblighi giuridici relativi:

- A) al rispetto dei requisiti 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, ossia alla possibilità di ricostruire e di 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, finalizzate a garantire la qualità, la sicurezza e l'integrità dei prodotti e delle loro 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.

Com'è agevole constatare, eccezion fattasi per le previsioni proprie delle ultime due lettere sopra menzionate – *i.e.* lett. f) e g) –, che passano in rassegna requisiti comuni anche ai modelli organizzativi e gestionali generali, tutte le altre previsioni citate introducono una nuova disciplina speciale integralmente costruita a partire da obblighi sovranazionali di derivazione euro unitaria.

Sotto altro profilo, preme osservare come il comma 2 del nuovo art. 6 *bis* d.lgs. 231/2001 preveda alcuni requisiti minimi tassativi che, a seconda della natura e delle dimensioni dell'organizzazione e del tipo di attività, l'adottando modello organizzativo e gestionale agroalimentare dovrà necessariamente prevedere.

Il riferimento, più specificamente, è a:

- A)** idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività ivi prescritte;
- B)** distribuzione di funzioni che assicurino le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, la valutazione, la gestione e il controllo del rischio;
- C)** predisposizione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello;
- D)** introduzione di un congruo sistema di vigilanza e di controllo sull'attuazione del modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate.

4 maggio 2021

A cura di Avv. Bruna Capparelli