

DDL n. 2427

“Nuove norme in materia di reati agroalimentari”

In esame presso la

II Commissione Giustizia della Camera

Osservazioni

FEDERDISTRIBUZIONE- ANCC COOP- ANCD CONAD

15 ottobre 2020

PREMESSA

Preliminarmente, le scriventi Organizzazioni esprimono la propria condivisione degli obiettivi della riforma: perseguire con fermezza le frodi agroalimentari è condizione per assicurare una tutela effettiva al consumatore e alla sua salute, per difendere le aziende sane dalla concorrenza sleale di chi opera al di fuori della legalità e in ultimo per valorizzare l'eccellenza delle nostre produzioni.

E' quindi opportuno un ripensamento dell'attuale quadro normativo per adattarlo a quelle nuove forme di criminalità economica che oggi sfuggono alle maglie della giustizia, danneggiando così la filiera agroalimentare, i consumatori e l'intero sistema Paese.

Ci preme inoltre evidenziare il nostro apprezzamento per il superamento, nell'attuale testo del DDL delle principali criticità che connotavano la precedente versione; criticità più volte denunciate dagli stakeholder nel corso del lungo iter seguito dal progetto di riforma.

1) QUESTIONE AGGRAVANTI SOGGETTIVE

La proposta normativa iniziale scontava un grave *vulnus*, laddove si prevedeva un'aggravante specifica che puniva con maggiore severità alcuni illeciti (quali ad esempio quelli di frode in commercio di prodotti alimentari) se commessi "*nell'ambito, nelle forme o per le finalità della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso*".

Si trattava, evidentemente, di una misura del tutto irrazionale e illegittima, che avrebbe portato a punire più severamente alcuni operatori del commercio solo in relazione alla rispettiva qualifica soggettiva ed indipendentemente dalla maggiore gravità oggettiva del fatto (evidentemente apprezzabile solo sulla base della quantità e qualità dell'offesa). Sarebbe stata facilmente censurabile sul fronte del rispetto dei principi costituzionali. A ciò si aggiunga il fatto, come più volte rilevato dalle scriventi organizzazioni, che manca del tutto una definizione normativa di Grande Distribuzione Organizzata (GDO); il termine va infatti ad individuare una realtà socio-economica molto elastica e variegata, in cui convivono tipologie di imprese assolutamente diverse per dimensioni e struttura, la cui unica connotazione comune è l'essere unite da vincoli rete di variamente modulati.

E' quindi evidente che punire più gravemente la GDO - attesa l'impossibilità di ricondurre la Grande distribuzione non solo ad una cornice normativa ma anche ad tipologia socio-economica univoca e previamente individuabile - avrebbe portato ad evidenti censure di illegittimità costituzionale sotto il profilo della tassatività e avrebbe impedito di cogliere la *ratio* del maggior disvalore del fatto connesso a tale requisito, anche ai fini del necessario vaglio in termini di ragionevolezza punitiva della scelta di incriminazione. Non può infatti essere la dimensione dell'impresa o del singolo punto di vendita a giustificare di per sé l'aumento di pena, ma solo la gravità dell'offesa collegata al quantitativo di prodotti non conformi messi in commercio.

Non si può quindi che condividere la nuova formulazione dell'art. 517 octies n. 4 e dell'art. 5 legge 162 n. 283, là dove ricollega, nell'attuale formulazione, il trattamento deteriore alla particolare gravità oggettiva del fatto "in ragione del grado di nocività o della quantità dell'alimento".

Come più volte invocato dalle nostre Organizzazioni, **il ddl in esame, in coerenza con i principi costituzionali di ragionevolezza e di parità di trattamento, fissa ora regole**

uniformi tra operatori del commercio, che consentono di applicare una sanzione più grave a chiunque commetta un fatto oggettivamente più grave: un obiettivo, questo ultimo, di cui dovrebbe essere scontata la condivisione da parte di chi, senza pregiudizi ideologici, sia interessato a colpire severamente tutti fenomeni criminali insidiosi ovunque gli stessi si annidino.

2) PUNTI CRITICI

Ciò premesso e pur apprezzando il superamento di alcune macrocriticità, il testo attualmente all'esame della Commissione non sembra ancora centrare a pieno l'obiettivo di una razionale riorganizzazione delle disposizioni codicistiche, extra-codicistiche e procedurali che regolano la materia.

In particolar modo lascia perplessi (e sicuramente non giova alla chiarezza dei precetti) la tecnica di formulazione normativa, che spesso affida la differenziazione tra le diverse tipologie di illecito ad elementi privi della sufficiente tassatività.

Parimenti non appaiono condivisibili alcune scelte che, in contrasto con gli obiettivi di semplificazione, sembrano duplicare inutilmente gli adempimenti delle imprese, senza alcun vantaggio aggiunto in termini di perseguibilità dei reati e di individuazione delle effettive responsabilità.

A tale riguardo si osserva:

a) RAPPORTI TRA L'ART. 440 BIS ((IMPORTAZIONE, ESPORTAZIONE, COMMERCIO, TRASPORTO, VENDITA O DISTRIBUZIONE DI ALIMENTI, MEDICINALI O ACQUE PERICOLOSI) E IL RIFORMULATO ART. 5 LEGGE 1962 N. 283

La differenza tra i due delitti pare giocarsi essenzialmente sul concetto di nocività: nel senso che mentre la norma codicistica punirebbe più severamente la commercializzazione dell'alimento inadatto al consumo umano o nocivo pericoloso per la salute pubblica, la disposizione della legge speciale colpirebbe meno severamente la commercializzazione dell'alimento nocivo o inadatto al consumo che non abbia determinato tale concreto pericolo per la salute pubblica.

Un requisito, quello della nocività che in primo luogo non è immediatamente apprezzabile dall'operatore in sede di controllo e, in secondo luogo, rischia di comportare eccessivi margini di aleatorietà anche nelle aule di giustizia, non rispondendo ad una definizione normativa o ad una giurisprudenza consolidata che ne delimiti i confini.

Ciò a maggior ragione dovendosi individuare, al fine di distinguere i due illeciti, una nozione di nocività (e dunque non innocuità per la salute pubblica) scevra dalla concreta capacità di arrecare danno alla salute.

Si cita, solo a titolo di esempio, una delle tante massime che legano il concetto di nocività proprio al pericolo concreto per la salute: "L'utilizzazione di acqua non potabile nella preparazione di prodotti destinati al consumo umano è punibile ai sensi dell'art. [5, lett. d\), legge n. 283/1962](#); tuttavia, poiché tale disposizione *richiede la nocività del prodotto e cioè un pericolo per la salute pubblica concreto ed attuale*, per la configurabilità della contravvenzione non è sufficiente la sola mancata osservanza delle disposizioni del [D.Lgs. n.](#)

[31/2001](#) (nella specie, all'imputato era stato contestato il reato per aver riempito con acqua non potabile, in quanto prelevata da un bocchettone presente all'interno di una stazione ferroviaria, due taniche in plastica poste all'interno del distributore adibito ad erogare l'acqua per la preparazione delle bevande calde" cfr. Foro It., 2012, 11, 2, 622.

Questa nebulosità dell'elemento distintivo delle due fattispecie rischia quindi di comportare gravi ripercussioni sia in fase applicativa giudiziale che pre-giudiziale, con il concreto rischio di attuazioni difformi sul territorio in dipendenza dei diversificati orientamenti degli uffici accertatori, in contrasto con gli obiettivi di repressione incisiva che la riforma intenderebbe perseguire.

Senza contare che la scelta di sanzionare come delitto anche condotte non connotate da profili di pericolo concreto per la salute pubblica, quali quelle di cui all'art. 5 L. 283/1962 (peraltro punendole con pene comunque lievi – reclusione da uno a tre anni) sembra porsi nel solco di quella politica volta alla ipercriminalizzazione, che negli anni ha prodotto gravi effetti negativi sul nostro sistema giudiziario e sociale e di cui si impone con urgenza un cambio di rotta.

A fronte di reati, come quello dell'art.5 L. 283/1962, non caratterizzati da particolare gravità (tanto che i limiti edittali di pena ne consentirebbero anche l'estinzione in giudizio per lieve entità del fatto ex art. 131 bis del c.p.) sarebbe preferibile degradare gli illeciti in contravvenzioni, conseguendo così l'ulteriore vantaggio di allargare la possibilità di ricorso ai meccanismi estintivi premiali di cui all'art. 12 – ter della medesima legge.

La proposta delle scriventi Organizzazioni è quindi quella di riformulare l'art. 5 della L. 283/1962, eliminando il riferimento alla nocività e trasformandola in contravvenzione punibile con pena alternativa arresto/ammenda in modo da promuovere comportamenti di virtuosa regolarizzazione da parte delle aziende e al contempo evitare di ingolfare inutilmente le aule di giustizia.

B) OMESSO RITIRO DI PRODOTTI PERICOLOSI (ART. 440 TER) E INFORMAZIONI COMMERCIALI INGANNEVOLI O PERICOLOSE (ART. 440 QUATER)

Nella stessa logica appare non condivisibile la scelta di **penalizzazione di condotte che costituiscono già illecito amministrativo.**

Ci si riferisce in particolare all'omesso ritiro di prodotti pericolosi (art. 440 ter) e alle informazioni commerciali ingannevoli o pericolose (art. 440 quater). Si rileva che l'omesso ritiro di prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza è già soggetto a sanzione amministrativa, al pari della omessa informazione alle autorità e della mancanza di collaborazione con le stesse (art. 3, Dlgs 190/2006 che sanziona la violazione degli obblighi di cui all'art. 19 e 20 del regolamento (CE) n. 178/2002 relativi all'avvio delle procedure per il ritiro dal mercato). Non sembra che il solo elemento distintivo rispetto alla contravvenzione, consistente nella pericolosità per il consumo degli alimenti, possa giustificare una duplicazione degli illeciti e soprattutto un trattamento sanzionatorio così diverso, in violazione di un principio di proporzionalità delle pene che devono essere graduate, anche tenendo conto delle sanzioni già previste per condotte praticamente identiche. In sintesi sembra sproporzionata e irragionevole l'estrema divaricazione della forbice sanzionatoria (reclusione fino a tre anni da una parte e mera sanzione amministrativa fino a diciottomila euro) giocata tutta sulla differenza, estremamente sfumata e labile sul piano teorico, tra rischio e pericolo.

Parimenti non condivisibile appare l'introduzione del reato di informazioni commerciali ingannevoli, essendo sufficienti allo scopo le condotte già punite dal codice del consumo. L'art. 24 del codice del consumo prevede proprio che sia considerata ingannevole la pubblicità che, riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori, ometta di darne notizia in modo da indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza. Rispetto a quell'illecito amministrativo, la nuova fattispecie penale si caratterizza ancora una volta solo per il profilo del pericolo per la sicurezza del consumo, che qualifica come penalmente rilevante la condotta ma che non giustifica in pieno il diverso trattamento sanzionatorio.

Si propone quindi l'eliminazione degli art. 440 ter e quater.

C) "DISASTRO SANITARIO" (INTRODUZIONE ARTICOLO 445 BIS C.P)

Considerando che si tratta di una previsione colposa, la pena risulta sproporzionata, tanto più se si considera che rimane applicabile, in aggiunta, la pena prevista per le lesioni gravi/gravissime o per l'omicidio colposo. La sproporzione si coglie soprattutto con riferimento alle lesioni gravi. Si pensi al seguente esempio pratico: distribuzione di un lotto di mitili contaminati da norovirus, che causi problemi gastrointestinali ad una moltitudine di persone. I postumi della malattia gastrointestinale possono durare oltre i 40 giorni, in quanto possono permanere nausea e problemi digestivi. La pena per tale fatto sarebbe quella della reclusione da 6 a 18 anni, evidentemente eccessiva rispetto alla sua oggettiva gravità. Ove si voglia mantenere una cornice edittale così elevata, sarebbe fondamentale prevedere l'applicabilità del disastro sanitario solo alle lesioni gravissime e all'omicidio colposo. In alternativa, ove si vogliano viceversa considerare anche le lesioni gravi, appare essenziale riproporzionare il profilo sanzionatorio, in modo da evitare eccessi punitivi.

Si propone quindi l'eliminazione del riferimento alle lesioni gravi o in subordine la riduzione della pena edittale.

D) INTRODUZIONE DELL'ART. 1-BIS DELLA L. 30.04.1962 N. 283 "DELEGA DI FUNZIONI" (ART.6 DDL)

Le imprese che operano nel settore agroalimentare, a tutti i livelli, sono dotate di manuali HACCP che, come noto: (i) sono redatti sulla base di linee guida di corretta prassi validate dal Ministero della salute; (ii) individuano i rischi connessi all'attività svolta nonché le azioni da porre in essere per evitare tali rischi, prevedendo inoltre una chiara attribuzione di compiti, con l'individuazione del soggetto al quale tali compiti sono affidati. Al fine di agevolare l'individuazione del responsabile di un reato, appare dunque sufficiente basarsi su quanto indicato nel manuale HACCP, che, anzi, può presentarsi anche più funzionale e adattabile rispetto alle deleghe di funzioni, consentendo l'esatta individuazione dell'autore dell'illecito nonostante le frequenti modifiche che avvengono nell'assetto delle risorse umane di ciascun punto vendita, senza pregiudizio. Ovviamente se il manuale HACCP dovesse risultare carente, risponderà del fatto di reato colui il quale, in azienda, aveva l'obbligo di individuare i rischi, stabilire le azioni correttive ed individuare il soggetto preposto a svolgere tale azione correttiva. La delega di funzioni, rischia di risolversi, di contro, in un adempimento burocratico privo di valore aggiunto e difficilmente gestibile, se si considera che i Legali Rappresentanti di aziende di rilevanti dimensioni si troverebbero a dover rilasciare e depositare alla Camera di Commercio migliaia di deleghe, con prevedibile congestione del sistema e con importante aggravio dei costi gestionali. Sarebbe

quindi opportuno specificare che la delega di funzioni può essere sostituita da un manuale di autocontrollo completo ed efficiente.

Si propone quindi la modifica del comma dell'art.6 ddl eliminando il riferimento all'introduzione, nella legge 1962/283, dell'art. 1 bis

E) INTRODUZIONE DELL'ART. 6-BIS DELLA D.LGS. 08.06.2001, N. 231 (ARTICOLO 5 DDL)

L'art. 6 bis introduce l'obbligo, per le imprese che intendano aderire al sistema 231, di adottare modelli di organizzazione da parte di enti qualificati come imprese alimentari, dettagliandone i relativi contenuti. Tale previsione legislativa, come formulata, appare di impossibile attuazione per tutti gli operatori commerciali (indipendente dalla qualifica soggettiva) in quanto, stando alla dizione letterale, richiede da parte di tutti l'adempimento di tutti gli obblighi dettagliati dalla norma. I rivenditori di alimenti, quindi, dovrebbero garantire l'adempimento degli obblighi giuridici a tutti i livelli, partendo dai controlli sulle materie prime, passando alla produzione degli alimenti ed al trasporto degli stessi, fino alla pubblicità, oltre che alla tracciabilità dei medesimi. In pratica, si chiede di garantire tutta la filiera alimentare, indipendentemente dall'attività svolta dall'impresa alimentare. Viene così posto a carico dei rivenditori un onere di controllo di fatto inesigibile, da cui deriverebbe, in buona sostanza, una inaccettabile forma di responsabilità obiettiva. Per evitare questa conseguenza, appare necessaria una **riformulazione della norma volta a definire i contenuti del modello in rapporto al settore di attività**; in altri termini è necessario che il modello preveda l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici, ma limitatamente all'attività propria dell'impresa di riferimento, così come previsto anche dal Regolamento UE 178/2002, normativa base per la sicurezza alimentare (il cui articolo 19, comma 2, prevede espressamente che gli operatori del settore alimentare responsabili di attività di vendita al dettaglio o distribuzione che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità dell'alimento devono, entro i limiti delle rispettive attività, avviare procedure per ritirare dal mercato i prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza alimentare e contribuire a garantire la sicurezza degli alimenti trasmettendo al riguardo le informazioni necessarie ai fini della loro rintracciabilità, collaborando agli interventi dei responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e/o delle autorità competenti).

Si fa infine notare che, ancorchè sia stato seguito lo stesso schema previsto per i reati in materia di sicurezza del lavoro ed in base al quale la conformità dei modelli ai requisiti richiesti ne farebbe presumere l'idoneità, si tratta di una presunzione relativa, che lascia impregiudicata la valutazione dell'autorità giudiziaria circa la concreta attuazione dello stesso. Gli ingenti investimenti delle imprese nella adozione di modelli che possano effettivamente esonerare da responsabilità, finiscono quindi molto spesso per essere vanificati in sede giudiziaria, dove nella maggioranza dei casi finisce per prevalere un semplicistico meccanismo di valutazione ex post in virtù del quale se l'illecito è stato commesso vuol dire che le misure precauzionali previste, anche se astrattamente idonee, non sono state efficacemente attuate. In sintesi il sistema parifica, in termini di conseguenze, l'impresa che non abbia mai fatto nulla a quella che ha investito impegno e risorse per fare, senza riuscire però ad evitare l'illecito, di fatto così annullando qualunque bilanciamento tra oneri e benefici. Ci si rende conto che questo tema rappresenta un punto nodale del sistema 231 che non è compito di questo provvedimento risolvere. Tuttavia l'auspicio delle scriventi organizzazioni è che il legislatore al più presto si possa occupare non solo di aggiungere nuove fattispecie di reato alla già lunga lista dei reati presupposto, ma anche di fare un "tagliando" alla legge 231 per superarne le principali criticità, rese evidenti in questi anni di applicazione, e che disincentivano le imprese dal vivere i modelli

organizzativi come una effettiva opportunità per salvaguardare l'azienda dalle conseguenze pregiudizievoli di illeciti commessi nel suo interesse o vantaggio.

Si propone quindi l'eliminazione la riformulazione dell'art. 6 bis di nuova introduzione come segue:

"Nei casi di cui all'articolo 6, il modello di organizzazione e gestione idoneo ad aver efficacia esimente o attenuante della responsabilità amministrativa degli 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, deve essere adottato ed efficacemente attuato assicurando l'applicazione di un sistema aziendale per l'adempimento degli obblighi giuridici previsti a livello nazionale e sovranazionale, riferiti allo specifico settore di attività"