

I REATI AGROALIMENTARI TRA PROPOSTE DI RIFORMA E ISTANZE ABROGATRICI

Avv. Nicola Menardo
GRANDE STEVENS STUDIO LEGALE

Peculiarità della criminalità agroalimentare

Settore agroalimentare

grandi potenzialità economiche, continua espansione

SISTEMA SANZIONATORIO protegge 2 beni giuridici di primaria importanza

- **sicurezza alimentare - diritto alla salute**
- **lealtà economica - mercato (tutela del consumatore)**

FATTORI DI CONDIZIONAMENTO DELLA CRIMINALITÀ AGROALIMENTARE

- I principali interessi economici sottesi alle attività agroalimentari fanno capo a realtà imprenditoriali **altamente strutturate**
- Modello dominante è quello delle multinazionali, con una progressiva **globalizzazione della filiera e finanziarizzazione dell'attività** (investimenti di banche e fondi nel mercato alimentare).
- La **filiera alimentare** è geograficamente sempre più distante dai luoghi di consumo, con minore possibilità di controllo.

Livelli attuali di repressione dei reati agroalimentari

4 livelli di repressione

1. Illeciti amministrativi
2. Diritto penale contravvenzionale (legge n. 283/1962)
3. Codice penale
 - delitti contro la salute pubblica
 - delitti contro l'industria e il commercio
 - delitti contro la persona
4. Responsabilità degli enti ex d.lgs. 231/2001

Livelli attuali di repressione dei reati agroalimentari

Strutture imprenditoriali complesse

NUOVE ESIGENZE DI POLITICA CRIMINALE

Adozione di strumenti repressivi aventi efficacia general-preventiva e special-preventiva non solo nei confronti delle persone fisiche, ma delle **imprese quali autonomi centri di interesse**, per:

- **responsabilizzare direttamente l'impresa** per gli illeciti commessi nel perseguimento dell'oggetto sociale
- **favorire la prevenzione degli illeciti**, attraverso l'imposizione di obblighi di c.d. *compliance aziendale* e strumenti premiali

Interventi di revisione e modernizzazione dell'apparato sanzionatorio attuale:

- **Commissione Caselli** per la riforma del diritto penale agroalimentare «Nuove norme in materia di reati agroalimentari»
- **Nuovo Regolamento UE n. 625/2017** sui controlli ufficiali, per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti - spinta comunitaria omogeneizzazione forme di contrasto alla criminalità nel settore agro-alimentare

Il Regolamento UE n. 625/2017 e il rischio di abrogazione della Legge n. 283/1962

- Declinazione a livello di ordinamento interno delle disposizioni in materia di controlli ufficiali, ha rischiato di creare **cortocircuito** nel sistema di repressione degli illeciti agroalimentari
- **Regolamento UE n. 625/17** - diretta applicazione, ma necessità di coordinamento con fonti di diritto interno, che devono essere adeguate (legge di delegazione europea 2018)
- **D.Lgs. 2 febbraio 2021 n. 27** *"Disposizioni per adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625"* - prevede **l'abrogazione della Legge n. 283/1962** *"disciplina igienica della produzione e della vendita di sostanze alimentari e bevande"*
- Intento reale: abrogare il sistema dei controlli della Legge n. 283/1962 - Effetto concreto: abrogazione intera disciplina sanzionatoria

Il Regolamento UE n. 625/2017 e il rischio di abrogazione della Legge n. 283/1962

- Intervento correttivo del Governo per impedire l'abrogazione della Legge n. 283/1962 (art. 5 - fulcro del sistema sanzionatorio vigente)
- **Decreto Legge n. 42/2021** pubblicato il 24/3/2021 - "*misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare*", entrato in vigore il giorno successivo per impedire efficacia abrogativa del D.Lgs. n. 27/2021
- Convertito in **Legge 22/5/2021 n. 71**, entrata in vigore il 23/5/2021, neutralizzando definitivamente il rischio di una *abrogatio* in aperto conflitto con politica criminale in materia di tutela del patrimonio agroalimentare

Il Progetto Caselli

obiettivi e i principi generali della riforma

- **"Commissione Caselli"** istituita nel 2015 presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia, col compito di elaborare un progetto di riforma strutturale del sistema repressivo degli illeciti in ambito agroalimentare (contrasto alle c.d. "agro-mafie" ma non solo)
- Lavori Commissione confluiti in un primo DDL Senato n. 2231 nel 2016, poi ripresi nella 18° Legislatura con il [DDL Senato n. 283](#)
- Obiettivo: fronteggiare urgentemente, sistemicamente e in maniera strutturata il fenomeno della criminalità agroalimentare, in un'ottica di maggior efficienza del sistema sanzionatorio e di prevenzione del rischio reato, ponendo al centro:
 - **tutela della salute pubblica**
 - **tutela del consumatore (fulcro dell'economia di mercato)**

Il Progetto Caselli

obiettivi e i principi generali della riforma

LE AREE DI INTERVENTO DELLA COMMISSIONE

- (1) Razionalizzazione del sistema punitivo, secondo una logica di **progressività della sanzione** basata sul grado di offesa al bene giuridico tutelato
 - Reati di pericolo astratto
 - Reati di pericolo concreto
 - Reati di danno

- (2) Separazione e **ridefinizione della struttura dei reati** che offendono la salute pubblica da quelli che tutelano il patrimonio agroalimentare (revisione del codice penale)

- (3) Introduzione di **strumenti di contrasto** ulteriori rispetto alle tradizionali pene principali:
 - Sistema delle Prescrizioni (v. *infra*)
 - Confisca del prodotto, profitto e prezzo del reato, anche per equivalente
 - Sanzioni interdittive
 - Misure di prevenzione - confisca *ante delictum* per sproporzione

Il Progetto Caselli

La delega di funzioni

NUOVO ART. 1-BIS LEGGE N. 283/1962

- Strumento di gestione del rischio nelle imprese strutturate - allocazione del rischio in base alla concreta organizzazione aziendale (> efficienza)
- Atto organizzativo di natura negoziale - **trasferimento di doveri e poteri** necessari all'adempimento, dal titolare ex lege (garante originario) ad altro soggetto (garante derivato)
- Progressivo riconoscimento giurisprudenziale - principio di effettività
- Prima positivizzazione nell'art. 16 D.Lgs. n. 81/2008 (testo unico della sicurezza sul lavoro)

Il Progetto Caselli

La delega di funzioni

- Positivizzazione delega di funzioni in un nuovo art. 1 bis Legge n. 283/1962, che ricalca in tutto e per tutto la struttura di quella già normata nel settore della sicurezza sul lavoro
- **REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ DELLA DELEGA:**
 - ✓ forma scritta
 - ✓ data certa
 - ✓ accettazione espressa
 - ✓ pubblicità della delega (ad probationem)
 - ✓ requisiti di **professionalità ed esperienza** del delegato
 - ✓ attribuzione di **poteri di organizzazione** adeguati alle funzioni delegate
 - ✓ attribuzione di **autonomia di spesa** adeguata alle funzioni delegate
- **FACOLTÀ DI SUB-DELEGA** - previa intesa col garante originario
- **RESIDUO DOVERE DI VIGILANZA SU ADEMPIMENTO DELEGA** (potere di avocazione) - presunzione semplice di adempimento alla vigilanza in caso di adozione Modello organizzativo ex d.lgs. 231/2001

Il Progetto Caselli

Il sistema delle Prescrizioni

- Ricorso a strumenti volti alla promozione della pronta eliminazione delle conseguenze dannose/pericolose degli illeciti e al RIPRISTINO DEGLI STANDARD DI LEGALITÀ
- SISTEMA DELLE PRESCRIZIONI nasce come esperienza del settore della sicurezza sul lavoro (d.lgs. 758/1994) - per le ipotesi contravvenzionali
- Esteso alla disciplina della tutela dell'ambiente (d.lgs. 152/2006, come modificato dal d.lgs. n. 68/2015)
- NATURA PREMIALE
- Dal punto di vista della struttura dell'illecito, adempimento alla procedura costituisce causa di estinzione del reato

Il Progetto Caselli

Il sistema delle Prescrizioni

- **Art. 12-ter.1 Legge n. 283/1962** estende meccanismo alla materia delle contravvenzioni in ambito alimentare
- **STEP DELLA PROCEDURA** DI ESTINZIONE DELL'ILLECITO:
 - (a) se l'autorità ispettiva riscontra una violazione della disciplina, emette un verbale di accertamento e contestazione dell'illecito penale, formulando specifiche **prescrizioni (obblighi di fare)** a carico dell'autore del reato, volte a ripristinare lo standard legale;
 - (b) l'autorità ispettiva concede all'autore del reato un termine per l'adempimento delle prescrizioni e il pagamento in via amministrativa di una somma proporzionata ai limiti edittali della pena pecuniaria prevista per la contravvenzione;
 - (c) in caso di adempimento alle prescrizioni nei termini di legge e di pagamento della sanzione pecuniaria, **il reato viene dichiarato estinto e il procedimento penale archiviato**;
 - (d) in caso di inadempimento, adempimento solo parziale o adempimento tardivo, il procedimento penale prosegue.
- **PROCEDURA LIMITATA AGLI ILLECITI PENALI A BASSA CARICA OFFENSIVA:**
 - **solo contravvenzioni** (no delitti) - (art. 5 Legge n. 283/1962)
 - assenza di danno o pericolo concreto di danno alla salute pubblica o alla sicurezza alimentare
 - illeciti le cui conseguenze possono essere neutralizzate o rimosse

Il Progetto Caselli

Il delitto di "agro-pirateria"

- Intervento più innovativo di politica criminale, nel titolo del codice penale dedicato alla **tutela del patrimonio agroalimentare**
- Si affianca alla riforma dei delitti di frode in commercio, che prevede l'introduzione all'**art. 516 c.p.** di una disposizione incriminatrice ad hoc, rubricata "**frode alimentare**"
- **Art. 517-quater1 c.p. "agro-pirateria"** sanziona i delitti di frode alimentare di cui agli artt. 516 c.p., 517 c.p. e 517 quater c.p. commessi:
 - ✓ in modo sistematico
 - ✓ attraverso l'allestimento di mezzi o attività organizzate
 - ✓ al fine di trarre un ingiusto profitto
- Strumento di repressione specifico per quelle **forme di aggressione stabili, organizzate e massicce al patrimonio agro-alimentare**, allarmanti sul piano socio-economico

Il Progetto Caselli

Il delitto di "agro-pirateria"

- Attinge comportamenti che, connotati da **sistematicità** e **organizzazione**, non sono sussumibili nel reato associativo di cui all'art. 416 c.p. (o 416 bis c.p.) a causa delle difficoltà probatorie connesse al fenomeno associativo

• ARSENALE SANZIONATORIO

* **Pena principale**: reclusione da 3 a 7 anni e multa da 15.000 a 100.000 euro

* **Pene accessorie** (temporanee):

- ➔ Interdizione da uffici direttivi delle imprese
- ➔ Divieto di effettuare promozione commerciale di prodotti
- ➔ Divieto di ottenere autorizzazioni, concessioni, abilitazioni
- ➔ Divieto di accesso a erogazioni pubbliche
- ➔ Confisca (anche per equivalente) dei proventi del reato
- ➔ Confisca per sproporzione (o *ante delictum*) in caso di recidiva

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Avv. Nicola Menardo
GRANDE STEVENS STUDIO LEGALE