

PROCEDURA ESTINTIVA DELLE CONTRAVVENZIONI

Una rivoluzione per i reati di sicurezza alimentare

Monica Katia Locatelli, Marco Cecchetto, Antonio Sorice*

Novità introdotta dalla “Riforma Cartabia” e direttive di intervento della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo

A partire dal 30 dicembre 2022, la c.d. “Riforma Cartabia” (D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150: “Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e di-

sposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”) ha introdotto una serie di rilevanti novità relative al procedimento penale, nonché una rilevante modifica alla Legge n. 283 del 30 aprile 1962, con l’introduzione degli articoli da 12-ter a 12-nonies.



©shutterstock.com

È stata infatti prevista dalla riforma suindicata la possibilità di estinguere, mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, le contravvenzioni previste dalla Legge 283/1962, nonché dalle altre disposizioni aventi forza di legge in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande, a condizione che abbiano cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione e per le quali sia prevista la pena dell'ammenda, anche se alternativa a quella dell'arresto.

Tale meccanismo procedural-estintivo ha un impatto rivoluzionario nel settore dei reati in materia di sicurezza alimentare richiede un importante sforzo in termini di coordinamento tra gli attori coinvolti, soprattutto nel periodo iniziale di applicazione, con particolare riferimento ai diversi organi accertatori e alla magistratura, meccanismo peraltro già pienamente ed efficacemente operativo in altri settori: in materia di sicurezza, igiene e salute sul lavoro (art. 19 ss. del d.lgs. n. 758 del 1994), poi confermato dal testo unico sul lavoro (art. 301 del d.lgs. n. 81 del 2008), esteso, nel 2015, alla materia delle contravvenzioni ambientali (artt. 318-bis/318-octies del d.lgs. n. 152 del 2006), ed infine esteso alla materia delle radiazioni ionizzanti ex D.Lgs 101/2020. Al fine di consentire un pieno raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore nella predisposizione della

riforma, ovverosia la riduzione del numero dei procedimenti che arrivano a giudizio e alleggerimento del carico di lavoro delle Procure della Repubblica presso i Tribunali, assicurando, nel contempo, il ripristino della situazione di non conformità igienico sanitaria accertata, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo ha emanato una direttiva di intervento, destinata agli organi accertatori, finalizzata ad assicurare una modalità di applicazione della riforma quanto più possibile uniforme sul territorio della Provincia di Bergamo ed evitando, pertanto, che la procedura estintiva venga disposta in maniera difforme a livello locale.

Nel nostro ordinamento il Ministero della Salute, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Aziende Sanitarie Locali (in Lombardia Agenzie di Tutela della Salute - "ATS") sono designate quali Autorità Competenti (in applicazione all'articolo 4 del Regolamento UE 2017/625) responsabili dell'esecuzione dei Controlli Ufficiali su tutti gli stabilimenti e le attività dei settori di cui all'articolo 2 comma 1 del Decreto Legislativo 27/2021; a esse si aggiunge il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute (C.C. NAS), del quale può avvalersi il Ministero della Salute garantendone il coordinamento delle attività di accertamento con le attività di controllo svolte dalle altre Autorità

territorialmente competenti (ex articolo 2 comma 10 del D.lgs. 27/2021).

Si riportano di seguito i contenuti più significativi della direttiva, con un "focus" particolare sulla modalità di gestione della fattispecie di reato di più frequente riscontro nelle imprese alimentari, a seguito di attività di Controllo Ufficiale condotta da personale afferente al Dipartimento Veterinario e Sicurezza degli Alimenti di Origine Animale, ovverosia l'accertata presenza di microrganismi patogeni in alimenti destinati al consumo umano, a seguito di Campionamento Ufficiale, in quantità superiori ai limiti previsti dalla vigente normativa, con conseguente violazione di quanto disposto dall'articolo 5, lettera c) della Legge 283/1962.

Accertamento di reato a cui sia applicabile la procedura estintiva

La procedura estintiva, applicabile esclusivamente alla fase delle indagini preliminari, si articola secondo il seguente flusso:

- accertamento del fatto-reato costitutivo del potere/dovere di impartire una prescrizione nei confronti del contravventore;
- adozione della prescrizione da parte dell'organo accertatore, con indicazione dell'oggetto dell'obbligazione e fissazio-

Tabella 1		
Articolo		Testo
Art. 5		È vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo, sostanze alimentari:
	lett. a)	Private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali;
	lett. b)	In cattivo stato di conservazione
	lett. c)	Con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali
	lett. d)	Insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione
	lett. g)	Con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministro per la sanità o, nel caso che siano stati autorizzati senza la osservanza delle norme prescritte per il loro impiego
	lett. h)	Che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo
Art. 12		È vietata l'introduzione nel territorio della Repubblica di qualsiasi sostanza destinata alla alimentazione non rispondente ai requisiti prescritti dalla presente legge.

ne di un termine per la regolarizzazione, non eccedente il periodo di tempo strettamente necessario e comunque non superiore a sei mesi;

- contestuale comunicazione al Pubblico Ministero (competente per territorio) del fatto-reato e della prescrizione con obbligo di immediata iscrizione della *notitia criminis* e contestuale sospensione del procedimento penale, fino alla comunicazione di uno degli esiti di cui appresso;

- verifica, alla scadenza del termine, del corretto e tempestivo adempimento dell'obbligo e, dunque, dell'eliminazione della violazione;

- in caso positivo, ammissione del contravventore al pagamento in sede amministrativa; pagamento tempestivo dell'oblazione; comunicazione al Pubblico Ministero dell'avvenuto pagamento (o, in alternativa, del mancato pagamento, o richiesta di prestazione di lavoro di pubblica utilità);

- in caso negativo, comunicazione al Pubblico Ministero e al contravventore dell'inadempimento della prescrizione. Si riportano, a titolo esemplificativo, gli articoli della Legge 283/1962 (tabella 1) In presenza di fattispecie riconducibili agli illeciti penali sopracitati, viene introdotto l'obbligo per l'organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, o per la polizia giudiziaria, di impartire al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione, come già descritto sopra, un termine per l'ottemperanza non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario e comunque non superiore a sei mesi. Al termine del Controllo Ufficiale, il personale appartenente all'ATS / C.C. NAS redige un verbale di accertamento all'uopo predisposto, in conformità con quanto disposto dall'art. 13 del Reg. UE 2017/625, ove siano descritte, in modo chiaro ed esaustivo, le evidenze raccolte durante l'esecuzione del controllo e le conseguenti risultanze di non conformità, rispetto a quanto disposto dall'articolo 5 della Legge 283/1962. Senza indebito ritardo, il personale ATS, al termine del Controllo Ufficiale

effettuato o sulla base delle risultanze di Controllo Ufficiale condotto da personale appartenente al C.C. NAS, impartisce all'OSA la prescrizione ai sensi dell'articolo 12-ter della Legge 283/1962.

Resta fermo, in ogni caso, l'obbligo dell'organo accertatore (personale ATS / C.C. NAS) di trasmettere al Pubblico Ministero, senza ritardo, la notizia di reato relativa alla contravvenzione, ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale, nonché il verbale con cui sono state impartite le prescrizioni e tutta la documentazione necessaria ai sensi di legge.

In presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore, che determinino un ritardo nella regolarizzazione, il termine può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a ulteriori sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al Pubblico Ministero.

La procedura descritta dagli articoli 12 - ter e ss., Legge 30 aprile 1962, n. 283 non si applica:

- alle contravvenzioni per le quali sia prevista la pena del solo arresto;

- laddove le contravvenzioni concorrano con uno o più delitti (ad esempio: art. 444 c.p.);

È altresì vero che l'articolo 9 della Legge 689/1981 recita: *“Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni ed integrazioni, si applicano soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande”*.

Pertanto, in caso accertamento di violazioni amministrative inerenti al mancato rispetto dei requisiti di igiene di cui all'art. 4 – allegati I e II e art. 5 (mancata predisposizione e/o non applicazione delle procedure HACCP) del Reg. (CE) 852/2004 che concorrono alla configurazione di uno più reati di cui alla Legge 283/1962, si applicano soltanto le contravvenzioni previste dalla suddet-

ta Legge, escludendo la contestazione dell'illecito amministrativo.

Al fine della corretta individuazione dell/i soggetto/i responsabili del presunto illecito penale, si precisa che, ai sensi della vigente normativa speciale di settore, l'Operatore del Settore Alimentare” (di seguito “OSA”) è *“la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo”* (ex articolo 3, paragrafo 3 del Regolamento CE 178/2002) e va individuato nel Legale Rappresentante di una impresa o suo procuratore indicato nella Segnalazione Certificata di Inizio Attività.

Verifica della prescrizione e ammissione al pagamento

L'art. 12-quater della Legge 283/1962, *“Verifica dell'adempimento e ammissione al pagamento in sede amministrativa”*, stabilisce i successivi adempimenti che devono essere svolti dall'organo accertatore.

Entro trenta giorni dalla scadenza del termine fissato, l'organo che ha impartito le prescrizioni verifica, se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati nella prescrizione. Quando la prescrizione è adempiuta, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari ad un sesto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, ai fini dell'estinzione del reato, destinata all'entrata del bilancio dello Stato.

L'organo accertatore verifica l'avvenuto pagamento e al più tardi entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato per il pagamento, comunica al Pubblico Ministero l'adempimento della prescrizione nonché il pagamento della somma di denaro.

In alternativa al pagamento, il contravventore che, per le proprie condizioni economiche e patrimoniali, sia impossibilitato a provvedere al pagamento della somma di denaro nei trenta giorni previsti, può chiedere al Pubblico Ministero di

svolgere lavoro di pubblica utilità presso lo Stato, le Regioni, le Città Metropolitane, le Province, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato (ex art. 12-quinquies della Legge 283/1962). La durata e i termini per iniziare e concludere il lavoro di pubblica utilità sono determinati dal Pubblico Ministero con decreto notificato al contravventore e comunicato all'organo accertatore.

Qualora la prescrizione non fosse ottemperata, o la somma di denaro dovuta non fosse corrisposta, l'organo accertatore ne dà comunicazione al Pubblico Ministero e al contravventore entro e non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella stessa prescrizione.

Contravvenzioni riscontrate a seguito di attività di campionamento ufficiale, per violazione articolo 5, lettera c) legge 283/1962

In caso di non conformità rilevata a seguito di campionamento ufficiale, che costituisce una contravvenzione di cui alla Legge 283/1962, art.5 lett. c), a garanzia della tutela della salute del consumatore, l'Autorità Competente dispone all'operatore/i del settore alimentare di attivare la procedura di ritiro e, se del caso, richiamo dal mercato dei prodotti alimentari non conformi, provvedendo, per quanto di competenza, ad attivare il Sistema di Allerta Rapido per Alimenti e Mangimi (RASSF), in conformità con quanto disposto dal Regolamento (CE) 178/2002; contestualmente provvede a comunicare, a mezzo PEC, all'OSA interessato/i, l'esito sfavorevole delle analisi, con possibilità di accedere all'istituto della Controperizia e/o della Controversia, in conformità con quanto previsto dagli articoli 7 e 8 D. Lgs 27/2021, nonché a trasmettere all'Autorità Giudiziaria competente, senza indebito ritardo, Ipotesi di Reato per violazione della Legge 283/1962, art.5 lett. c).

Qualora l'Autorità Competente accerti che la responsabilità della contravvenzione sia da attribuirsi sia al produttore che all'impresa che immette in commer-

cio al dettaglio (esercizi di vendita al dettaglio / supermercati-ipermercati) o che somministra (ristoranti / mense) il prodotto alimentare, anche del detentore e/o del distributore del prodotto alimentare, la/e prescrizione/i di cui all'art. 12-ter della Legge 283/1962 dovrà/dovranno essere impartite e disposte al Legale Rappresentante / Procuratore di entrambe le imprese interessate.

Qualora a seguito di campionamento ufficiale con esito non conforme, effettuato in fase di vendita al dettaglio / somministrazione dell'alimento, si accerti che lo stabilimento di produzione del medesimo (produttore) è ubicato in Comune non di competenza dell'ATS che ha effettuato il campionamento ufficiale, l'organo accertatore deve:

a) comunicare al Pubblico Ministero della Procura di Bergamo la notizia di reato, informandolo del procedimento in corso indicando le generalità di entrambi i contravventori coinvolti;

b) trasmettere la comunicazione di riscontro di esito analitico non conforme, a seguito di campionamento ufficiale, alla ATS/ASL competente per territorio sullo stabilimento di produzione dell'alimento, affinché quest'ultima disponga e impartisca al Legale Rappresentante / Procuratore dell'OSA ubicato sul suo territorio le prescrizioni di cui all'art. 12-ter, richiedendo, contestualmente, che l'Autorità suindicata fornisca all'organo accertatore la verifica dell'avvenuta ottemperanza, o meno, da parte dell'OSA alle prescrizioni impartite, per consentire alla stessa di ammettere / non ammettere al pagamento il/i contravventore/i;

c) Comunicare al Pubblico Ministero competente, al termine della totalità degli iter contravvenzionali a carico dei diversi OSA coinvolti, gli esiti dei procedimenti di cui sopra.

Se al ricevimento dell'esito analitico sfavorevole, il prodotto alimentare non dovesse essere più presente sul mercato (a titolo di esempio per superamento della data di scadenza), le fasi da adottare sono le medesime di quelle sopra indicate, ad eccezione dell'attivazione delle procedure di ritiro / richiamo dal mercato dei prodotti alimentari non

conformi da parte dell'OSA e del Sistema di Allerta Rapido per Alimenti e Mangimi (RASSF) da parte dell'Autorità Competente.

Qualora l'OSA si avvalga dell'attivazione dell'istituto della Controperizia e/o della Controversia sopra descritte, e l'esito delle suindicate procedure dovesse essere favorevole all'OSA stesso, con conseguente annullamento della validità del campionamento ufficiale e, pertanto, anche dell'elemento probatorio su cui si fonda la *notitia criminis* l'organo accertatore dovrà comunicare al Pubblico Ministero competente, attraverso la trasmissione di Seguito alla Notizia di Reato, proposta di archiviazione del procedimento penale.

Si precisa che, qualora la richiesta di attivazione dell'istituto della Controperizia e/o della Controversia sia presentata all'Autorità Competente anche da uno solo dei contravventori interessati, e l'esito dovesse essere favorevole all'OSA, la proposta di archiviazione del procedimento penale trasmessa al Pubblico Ministero riguarderà entrambi gli operatori del settore alimentare.

Conclusioni

La riforma Cartabia rappresenta un importante passo avanti nella gestione delle contravvenzioni alimentari, offrendo la possibilità di estinguerle mediante la neutralizzazione o la rimozione degli eventi che hanno causato la loro consumazione.

La Procura di Bergamo, emanando la direttiva di intervento in materia di sicurezza alimentare, condivisa con gli organi accertatori, ha voluto, non solo fare chiarezza dal punto di vista della prassi operativa, per garantire una cooperazione e coordinamento tra gli enti coinvolti, nonché uniformità nell'applicazione della riforma, ma anche esprimere la propria sensibilità istituzionale, in relazione alle tematiche della sicurezza alimentare e della tutela della salute pubblica.

**Dipartimento Veterinario e Sicurezza degli alimenti di origine animale - ATS di Bergamo*