

APPLICAZIONE DELLA LEGGE “CARTABIA” NEL SETTORE ALIMENTARE

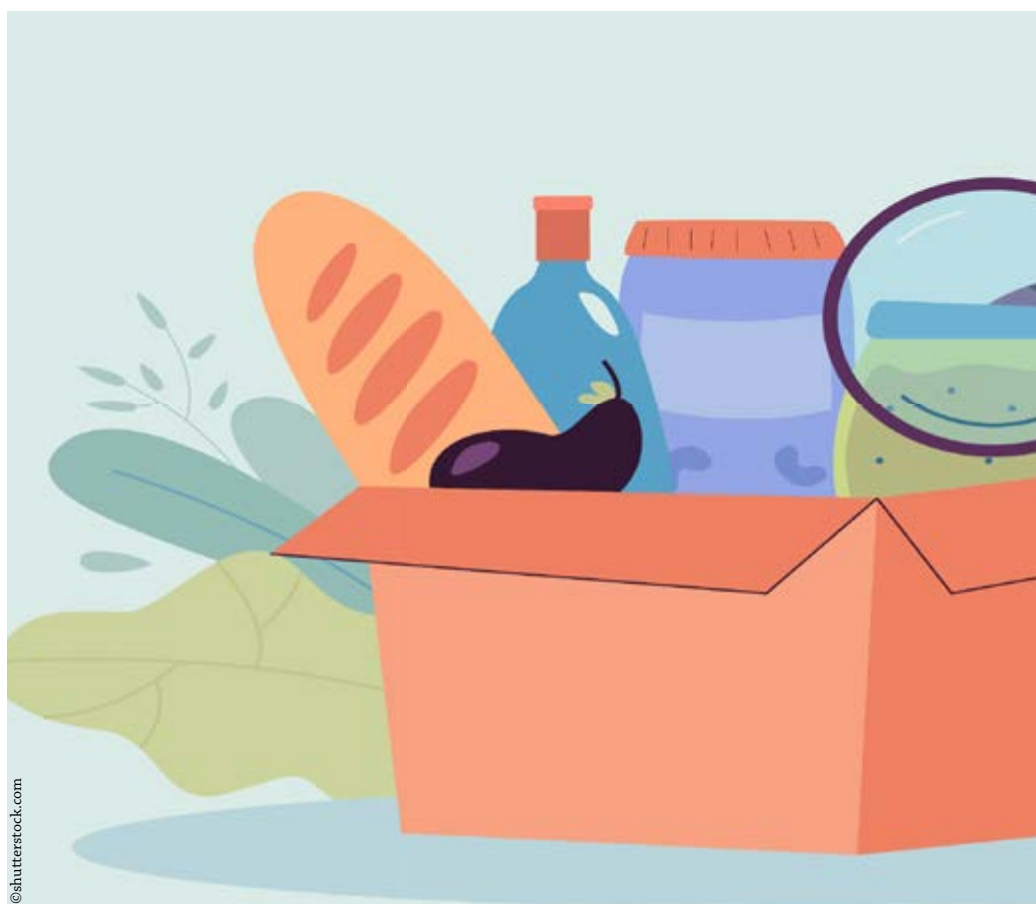
Descrizione e gestione di due casi pratici

Monika Tardella*, Antonio Angellotti*, Loredana Di Giacomo*, Ezio Ferretti*, Fabio Rossi*

Due casi di applicazione della Riforma Cartabia nel settore alimentare

Al fine di alleggerire il carico di lavoro delle procure e accelerare i tempi della giustizia, il 1° gennaio 2023 è entrato in vigore il D. lgs. 150 del 10 ottobre 2022 [1] conosciuto come “Riforma Cartabia”, in quanto elaborato dall’ex ministro della Giustizia del governo Draghi, On. Marta Cartabia. La norma rappresenta un provvedimento importante che va a modificare profondamente la struttura del procedimento penale, anche quando applicato a infra-

zioni in materia di igiene, produzione e vendita di alimenti e bevande. Il legislatore interviene sulla procedura applicativa in caso di non conformità all’ art. 5 della L. 283 del 1962 [2], considerata un pilastro portante della normativa del settore inserendo gli artt. da 12-ter a 12-nonies. La novità è rappresentata dal fatto che i reati alimentari penali possono essere estinti attraverso un percorso alternativo al processo penale. Il sistema è basato sul corretto adem-



pimento delle prescrizioni impartite dall'Organo Accertatore (OA) e valutate dal Pubblico Ministero (PM) conseguenti a contravvenzioni che abbiano cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie e termina con l'emissione di una sanzione amministrativa. La procedura è applicabile a quelle contravvenzioni per le quali è prevista la pena della sola ammenda, ovvero la pena dell'ammenda, alternativa o congiunta a quella dell'arresto.

Sinteticamente, sono richiamati due casi di applicazione del Decreto Cartabia per positività di *Listeria monocytogenes* su salame morbido con stagionatura inferiore a 30 giorni, in cui gli operatori del settore alimentare (OSA) coinvolti hanno optato per soluzioni diverse previste dalla riforma al fine di elidere il reato.

Descrizione del caso

L'art. 12-*sexies* della L. 283 del 1962 [2] "Notizie di reato non pervenute



dall'organo accertatore" prevede che *"Se il pubblico ministero prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa, ovvero la riceve da privati o da pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio diversi dall'organo accertatore e dalla polizia giudiziaria, ne dà comunicazione all'organo accertatore o alla polizia giudiziaria affinché provvedano agli adempimenti di cui agli articoli 12-ter e 12-quater. Nel caso previsto dal primo comma, l'organo accertatore o la polizia giudiziaria informano il pubblico ministero della propria attività senza ritardo e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla data in cui hanno ricevuto comunicazione della notizia di reato dal pubblico ministero"*.

Al Servizio di Igiene degli Alimenti di Origine Animale (SIAOA) dell'Azienda Sanitaria Territoriale (AST) di Fermo sono state notificate due sub-deleghe dalla Procura della Repubblica di Fermo, sulla base degli atti trasmessi a sua volta dalla Procura della Repubblica di Macerata per positività a *Listeria monocytogenes* su matrice alimentare. Nella fattispecie personale afferente al SIAOA della AST di Macerata eseguiva due campionamenti in fase di commercializzazione di salame morbido con stagionatura inferiore a 30 giorni in unica aliquota/5 unità campionarie presso alcune attività registrate presenti nel territorio di competenza. Dalle informazioni riportate in etichettatura, le matrici alimentari risultavano essere state prodotte in due diversi stabilimenti riconosciuti ubicati nel territorio della AST di Fermo. Gli esiti delle analisi di laboratorio svolte dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Umbria e delle Marche "Togo Rosati" sono stati i seguenti: nel primo caso presenza di *Listeria monocytogenes* in 25 grammi in 2 delle 5 unità campionarie, nel secondo caso presenza in 1 unità campionaria. Entrambi gli esiti risultavano non conformi a quanto previsto dal Regolamento CE 2073 del 2005 sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari (All. 1, Cap. 1, punto 1.2) [3].

In qualità di Ufficiale di Polizia Giudiziaria il personale della AST di Macerata ha comunicato la notizia di reato, disciplinata dall'art. 347 del Codice di Procedura Penale (CPP) [4] *"Obbligo di riferire la notizia di reato"*, alla procura territorialmente competente per violazione dell'art. 5 lettera C della L. 283 del 1962 [2]; inoltre ha informato i produttori e la AST di Fermo della non conformità degli esiti analitici e attivato il sistema d'allerta ai sensi dell'art. 50 del Regolamento CE 178 del 2002 [5].

L'art. 8 del CPP [4] "Regole Generali" prevede che *"La competenza per territorio è determinata dal luogo in cui il reato è stato consumato... [OMISSIS]"*; nel caso in questione la competenza per territorio ovvero il tribunale geograficamente competente in relazione al reato compiuto è stata individuata nel Tribunale di Fermo poiché le ditte produttrici degli alimenti non conformi sono situate nella sua provincia. Quindi per applicazione dell'art. 12-*sexies*, la Procura della Repubblica di Macerata ha trasmesso la notizia di reato a quella di Fermo, che a sua volta ha delegato l'Autorità Competente Locale (ACL) a compiere gli opportuni accertamenti presso gli OSA coinvolti e verificare la possibilità di applicazione dell'art.12-ter.

L'art. 12-ter [2] *"Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni impartite dall'OA"* cita che *"Salvo che concorrano con uno o più delitti, alle contravvenzioni previste dalla presente legge e da altre disposizioni aventi forza di legge, in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande... [OMISSIS] si applicano le disposizioni del presente articolo e degli articoli 12-quater, 12-quinquies, 12-*sexies*, 12-*septies*, 12-*octies* e 12-*nonies*. Per consentire l'estinzione della contravvenzione ed elidene le conseguenze dannose o pericolose, l'organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria, impartisce al con-*

travventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario e comunque non superiore a sei mesi... [OMISSIS]".

I due procedimenti hanno seguito lo stesso iter: l'ACL, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 55 CPP [4], ha appurato la fondatezza degli illeciti segnalati individuando nei responsabili degli impianti i contravventori. Sono state impartite specifiche prescrizioni con relativi tempi di adeguamento, con lo scopo di elidere le conseguenze dannose o pericolose legate all'illecito, che hanno riguardato il monitoraggio ambientale su superfici a contatto e non con alimenti al fine di verificare la possibile persistenza del patogeno nell'ambiente e la revisione delle procedure di autocontrollo relative alla gestione del pericolo *Listeria monocytogenes*.

Scaduti i termini di adeguamento, il personale del SIAOA ha effettuato un sopralluogo per verificare l'ottemperanza a quanto prescritto; le ditte hanno messo in atto azioni di pulizia straordinaria delle attrezzature e superfici di lavoro, la cui efficacia è stata valutata tramite l'esecuzione di tamponi ambientali per la ricerca di *Listeria monocytogenes*, con esito favorevole. Inoltre, in considerazione del fatto che gli insaccati campionati avevano una stagionatura inferiore ai 15 giorni con valori di pH e Aw tali da inserirli nella categoria alimentare Allegato 1, Cap. 1, p. 1.2 del Regolamento 2073 del 2005 [3] "*Alimenti pronti che costituiscono terreno favorevole alla crescita di L. monocytogenes... [OMISSIS]*", i produttori hanno stabilito per

il futuro di non commercializzare i prodotti prima di un processo di maturazione di almeno 20 giorni in modo tale da ridurre il valore di Aw per contrastare la crescita del patogeno. Infine, i piani di campionamento sono stati revisionati ponendo più attenzione ai prodotti considerati a maggior rischio nei confronti del patogeno in questione per le loro caratteristiche fisico-chimiche.

L'art. 12-*quater* [2] "*Verifica dell'adempimento e ammissione al pagamento in sede amministrativa*" prevede che "*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 a un sesto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, ai fini dell'estinzione del reato, destinata all'entrata del bilancio dello Stato. Al più tardi entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato per il pagamento, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché il pagamento della somma di denaro. Quando la prescrizione non è adempiuta, o la somma di denaro non è stata pagata, 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*".

Verificata l'ottemperanza alle prescrizioni, gli OSA sono stati ammessi al pagamento di una sanzione amministrativa pari a € Cinquemilacentosessantaquattro,50 entro 30 giorni dalla notifica della stessa o alla possibilità di applicare l'art. 12-*quinquies* "*Prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento in sede amministrativa*" che cita "*il contravventore che, per le proprie condizioni economiche e patrimoniali, sia impossibilitato a provvedere al pagamento della somma di denaro, può richiedere al pubblico ministero, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, di svolgere in alternativa 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*". In un caso l'OSA ha proceduto al pagamento della somma prevista e il procedimento si è concluso con la comunicazione al PM dell'ottemperanza alle prescrizioni impartite e al pagamento della contravvenzione.

Nell'altro caso l'operatore ha invece comunicato al PM e al SIAOA la volontà di voler svolgere lavori socialmente utili corredata da dichiarazione sostitutiva di certificazione attestante l'oggettiva incapacità di adempiere alla sanzione pecuniaria e da lettera di accoglimento da parte di un'associazione di volontariato locale favorevole all'ammissione per il lavoro volontario.

Il SIAOA ha comunicato al PM il mancato pagamento della contravvenzione, allegando la richiesta di procedimento alternativo formalmente presentata alle parti dall'OSA. Il PM, valutati gli atti, si è espresso favorevolmente, determinando il periodo durante il quale si sarebbero dovuti svolgere i lavori e demandando il controllo del loro effettivo svolgimento al personale dell'Arma dei Carabinieri territorialmente competente. Al termine del lavoro l'operatore ha presentato dichiarazione sostitutiva di certificazione dell'avvenuto svolgimento presso l'associazione nei tempi prescritti dal

Tabella 1: Quadro sanzionatorio

Normativa	Articolo violato	Sanzione (€)
L. 283/1962	Art. 5, comma 1, lett. a	5.164,50
L. 283/1962	Art. 5, comma 1, lett. b	5.164,50
L. 283/1962	Art. 5, comma 1, lett. c	5.164,50
L. 283/1962	Art. 5, comma 1, lett. d	7.746,83
L. 283/1962	Art. 5, comma 1, lett. G	5.164,50
L. 283/1962	Art. 5, comma 1, lett. H	7.746,83
D. lgs. 193/2007	Art.6, comma 1	25.000,00

PM, allegando anche il documento rilasciato dall'ente, atto convalidato dai Carabinieri per la veridicità di quanto dichiarato.

Effettuato il pagamento nel primo caso, ovvero terminati i lavori di pubblica utilità nel secondo caso, la contravvenzione si è estinta e il PM ha richiesto l'archiviazione del procedimento.

Considerazioni e conclusioni

La procedura estintiva dei reati agro-alimentari ha inizialmente suscitato dubbi e critiche da parte degli OA in quanto, rappresentando una ulteriore fase di depenalizzazione della norma italiana, si ipotizzava un depotenziamento della risposta statale a discapito degli interessi dei consumatori. Invece nella fase applicativa la sanzione amministrativa emessa ai sensi dell'art 12-quater della L. 283 del 1962 [2], determinata nella misura di un sesto del massimo dell'ammenda prevista in relazione alle violazioni riscontrate, si presenta con una somma onerosa e dissuasiva per l'operatore (tabella 1) per cui, a differenza di quanto si ipotizzava, l'interesse del consumatore continua a essere tutelato. Rimangono comunque alcuni punti non chiari per i quali si auspica l'emissione di indicazioni operative da parte del legislatore, come già accaduto ad esempio per l'istituto della Diffida con Nota del Ministero della Salute n. 27904 del 05 luglio 2023 "*Indicazioni per l'applicazione dell'istituto della diffida di cui all'art. 1, comma 3 del D.L. n. 91/2014 (cd "Campolibero"), convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116 e successive modificazioni, in caso di violazioni della normativa applicabile ai settori di cui al d. lgs. n. 27/2021*". Ad esempio, dubbi e timori si possono avere nell'interpretazione del campo di applicazione "*Contravvenzioni previste dalla L. 30 aprile 1962, n. 283 e ad altre disposizioni aventi forza di legge, in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande, che hanno cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante*

condotte ripristinatorie o risarcitorie" che, seppur confinato a situazioni nelle quali le non conformità rilevate costituiscano ipotesi di contravvenzione non è sempre palese quando la condotta ripristinatoria o risarcitoria sia valida per rimuovere il danno.

Un ulteriore punto critico è il "potere prescrivito" affidato all'OA: il nuovo meccanismo estintivo ha come scopo la risoluzione delle non conformità aumentando l'efficienza del sistema penale: riducendo il numero di procedimenti che arrivano a giudizio si alleggerisce conseguentemente il carico di lavoro del PM.

L'art. 2 comma 1 del D.Lgs 27 del 2021 [7] definisce l'AC nelle figure del Ministero della Salute, delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, delle Aziende sanitarie locali, che possono impartire atti prescrittivi all'OSA, così come previsto dall'art. 2 del D.Lgs 193 del 2007 [8] e dagli artt. 137 e 138 del Regolamento (UE) 625 del 2017 [9]. Il D.Lgs. 150 del 2022 [1] sembrerebbe ampliare tale possibilità anche ad altri Organismi di controllo che vigilano sul territorio nazionale, per i quali tale potere non è esplicitamente supportato da normative autorizzative.

La riforma, che è a respiro nazionale, muove dalla premessa che a livello normativo e di prassi vi sia l'esistenza di altri organismi di controllo specializzati nell'accertamento di reati in ambito alimentare.

Altro punto cardine è la figura del soggetto trasgressore. In ambito di sicurezza alimentare, come definito dall'art. 3 del Regolamento (CE) 178 del 2002 [5] l'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*", ma non è sempre agevole individuare il soggetto a cui ascrivere la condotta penalmente rilevante.

Al fine di una corretta procedura operativa può essere sicuramente di aiuto consultare la visura camerale dell'impresa coinvolta nell'illecito per identificare la natura societaria e le figure

apicali con relative distinzioni di ruoli e responsabilità; diverse sono le forme societarie (ditta individuale, società per azioni, società responsabilità limitata, etc.) per le quali possono essere presenti una o più figure su cui ricade la responsabilità e alle quali sono indirizzati gli atti conseguenti a un controllo ufficiale in caso di presenza di un illecito amministrativo o penale. La L. 283 del 1962 [2] (art. 12-ter comma 3) prevede che "*Copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore*" lasciando ampia interpretazione su chi si possa identificare come contravventore che a una prima analisi non sembra coincidere con l'OSA, ma con colui che commette l'atto illecito.

Seppur con aspetti da chiarire, la norma è ben applicabile ai reati in materia di sicurezza alimentare in quanto ricalca in parte le fasi del procedimento amministrativo previsto dalla L. 689 del 1981 [10], già ampiamente applicato nella pratica quotidiana.

Infatti la sospensione del procedimento penale, le prescrizioni e la loro verifica nei tempi previsti, l'emissione di sanzioni e la verifica dell'avvenuto pagamento, sono fasi che seguono la procedura applicata per i procedimenti amministrativi, dalla loro rilevazione al rapporto all'AG.

Alla luce dei fatti, l'applicazione della Riforma Cartabia devia un procedimento che in Italia era applicato da circa 60 anni e quindi piuttosto radicalizzato: gli organi accertatori sono investiti di più oneri in quanto responsabili di un procedimento che fino a poco tempo fa era in carico all'AG.

Impareremo a conoscere la procedura solo applicandola, prevedendo una adeguata formazione del personale coinvolto e collaborando con l'AG, punto di forza per una corretta realizzazione di tutto quello che compete alla polizia giudiziaria. Nei casi esposti la sinergia e la collaborazione delle parti coinvolte è risultato un elemento determinante: il PM è stato informato su ogni passaggio e nei tempi previsti, ha valutato gli atti

confrontandosi con l'AC e convenendo con quanto applicato. Tutto questo ha permesso la corretta applicazione della Riforma "in campo" nelle sue possibilità applicative fino alla chiusura dei procedimenti.

Per saperne di più

1. Decreto legislativo 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 disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari (G.U. n. 243 del 17 ottobre 2022, S.O. n°38).
2. Legge n. 283 del 30 aprile 1962 Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande (G.U. n. 139 del 4 giugno 1962).
3. Regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione, del 15 novembre 2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari. G.U.U.E. L 338/1, 22.12.2005.
4. Decreto Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447 e smi. Approvazione del codice di procedura penale. G.U. n. 250 del 24 ottobre 1988 - S.O. n. 92.
5. Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del

28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. G.U.U.E. L 31/1, 1.2.2002.

6. Nota del Ministero della Salute n. 27904 del 05 luglio 2023 Indicazioni per l'applicazione dell'istituto della diffida di cui all'art. 1, comma 3 del D.L. n. 91/2014 (cd "Campolibero"), convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116 e successive modificazioni, in caso di violazioni della normativa applicabile ai settori di cui al d. lgs. n. 27/2021".

7. Decreto Legislativo 2 febbraio 2021 n. 27 "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettera a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n.117. G.U. n. 60 del 11 marzo 2021.

8. Decreto Legislativo del 6 novembre 2007 n. 193 Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore (G.U. n. 261 del 9 novembre 2011. S.O. n. 228).

9. Regolamento (UE) n. 625 del 17 marzo 2017 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali e

alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali). G.U.U.E. L 95/1, 7.4.2017.

10. Legge 24 novembre 1981, n. 689 Modifiche al sistema penale e smi. G.U. n. 329 del 30 novembre 1981.

**Medico Veterinario,
Servizio Veterinario di Igiene
degli Alimenti di Origine Animale,
AST Fermo - Regione Marche*

