

Camera dei deputati
II COMMISSIONE GIUSTIZIA

Audizione informale di mercoledì 21 giugno 2023 h. 15

sulle proposte di legge A.C. n. 823 e A.C. n. 1004 recanti *Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti agro-alimentari*

Dott. ALDO NATALINI

Giudice addetto all'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione

Facendo seguito alla disposta audizione in data 21 giugno scorso, come richiesto dall'on. vicepresidente dott. Cafiero De Raho Raho, in relazione alle proposte di legge in epigrafe si rassegnano le presenti brevi considerazioni essenziali, comprensive di talune possibili proposte emendative.

Si premette l'opportunità di addivenire ad un **testo-base** che, unificando le due proposte di legge, coordini ed integri le parti non coincidenti relative soprattutto alle progettate **modifiche processuali** (art. 4 A.C. 823 e art. 3 A.C. 1004), rispetto alle quali si reputa opportuna una reciproca "osmosi" in quanto le proposte di modifica al codice di rito presenti nell'uno ma non nell'altro testo paiono tutte auspicabili per le ragioni dappresso indicate.

Ciò premesso, limitando la presente disamina al tema – non trattato dalle precedenti odierne audizioni – delle **frodi commerciali agroalimentari**, pare utile sottolineare la loro **diversità** (fenomenico-criminologico-penalistica) rispetto alle frodi *sanitarie* agroalimentari. Nel far rinvio, al riguardo, agli scritti dottrinari già inviati a Codesta On. Commissione ove più diffusamente lo scrivente, anche in prospettiva *de iure condendo*, ne ha illustrato i connotati e loro ricadute investigativo-processuali¹, al fine di valutare la congruenza del progettato articolato si riepiloga quanto segue.

Le frodi commerciali alimentari (qui *lato sensu* intese, comprensive dei fatti-reato sussumibili, *de iure condito*, sotto gli artt. 515, comma 1, 516, 517 e 517-*quater* c.p.) sono per lo più illeciti:

- 1) di criminalità economica comune**
- 2) reiterati** (o *ad offensività seriale*)
- 3) invisibili** (o *a vittima muta*).

La distinta disamina di tali connotati consente di apprezzare la congruenza – ovvero la necessità di integrare – dell'articolato in discussione rispetto all'obiettivo di riforma organica della materia.

¹ Sia consentito il rinvio a A. NATALINI, *Indagini e prove*, in A. GARGANI (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, Trattato teorico-pratico di diritto penale. Nuova serie (diretto da F. Palazzo-C.E. Paliero-M. Pelissero), Torino, Giappichelli, 2021, pagg. 375-402; A. NATALINI, *La tutela processual-penale del Made in Italy alimentare: indagini e prova (anche digitale) delle frodi in commercio elettronico*, in F. ROMEO (a cura di), *La difesa del Made in Italy nel settore agroalimentare fra spinte protezionistiche e crisi pandemica*, Torino, Giappichelli, 2021, pagg. 95-118; A. NATALINI, *Tutela processual-penale delle frodi agroalimentari*, in Id. (a cura di), *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela* (Quaderno dei Corsi del 3-5 maggio 2017 e del 9-11 aprile 2018 organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura e Osservatorio sulla Criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare), Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, pagg. 149-187; A. NATALINI, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari. Percorsi investigativi e processuali del PM specializzato*, in *Diritto Agroalimentare*, 2017, n. 2, pagg. 357-399. Per una sintesi meno tecnica v. altresì A. NATALINI, *Postfazione a Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, cit., pagg. 217-224.

1) Reati di criminalità economica comune

Rispetto al connotato *sub* 1), se le frodi commerciali alimentari sono per l'appunto **reati di criminalità economica comune** che, a differenza delle cd. *agro-mafie*, avvengono per lo più in contesti imprenditoriali di base *leciti*, ossia non vocati *totalmente* all'illecito, costituiti cioè da imprese individuali o società che sfruttano i **minori costi** derivanti dall'impiego di materie prime (*rectius*: sotto-partite) *irregolari*, non edibili come tali o di più *bassa* qualità merceologica oppure di diversa origine *geografica* o provenienza rispetto a quella (italiana) dichiarata, onde **lucrare** più alti margini di profitto (ovvero – a parità di guadagno – onde mantenersi concorrenziali sul mercato di riferimento senza rinunciare in etichetta al *blend* italiano), nella auspicata sede riformatrice sarà utile approntare un **presidio sostanziale e sanzionatorio** – rivolto tanto alle persone *fisiche* che a quelle *giuridiche* – esattamente calibrato su questi profili, individuando strumenti idonei a contrastare fenomeni particolarmente gravi e comunque pervasivi nel moderno contesto dei sistemi di produzione, trasformazione e vendita dei beni alimentari. Di qui l'opportunità, in linea con i progetti di legge in epigrafe:

- sotto il profilo di **diritto sostanziale**, di una complessiva **revisione delle norme incriminatrici** di riferimento che - nella rinnovata *oggettività giuridica* di categoria (reati contro il *patrimonio agroalimentare*: v. art. 2, comma 1, A.C. 823 e A.C. 1004) - colpisca tutte le fasi *imprenditoriali* ove si possono annidare i contegni criminosi e non più solamente quella *finale* (come nel vigente art. 515 c.p. che – concepito nel 1930, un'epoca ormai "preistorica" rispetto agli sviluppi dell'industria alimentare – prefigura solo un rapporto *diretto* venditore-acquirente, cioè un'ipotesi *nucleare* di frode "corta") ed estenda la risposta punitiva alle frodi "massive" di obiettiva gravità o comunque di rilevante complessità, messe a punto in contesti imprenditoriali *organizzati*, che fanno leva sulla "lunghezza" della filiera di riferimento e sulla disintermediazione delle fasi di produzione e, soprattutto, di **trasformazione** del prodotto (quest'ultima rivelatasi nella prassi operativa degli ultimi anni la più insidiosa in termini di rischio-reato) allestite in aree geografiche anche molto distanti tra loro (v. proposti artt. 517-*sexies*, 517-*septies* e 517-*octies* c.p. *sub* art. 2 A.C. 823 e *sub* art. 2 A.C. 1004);

- sotto il profilo del **regime circostanziale**, dell'ammodernamento del catalogo di fattispecie aggravanti – oggi affidato al (superato) art. 517-*bis*, comma 1, c.p. – specificamente calibrato sui più ricorrenti fenomeni criminosi registrati nella prassi operativa, molti dei quali attualmente "orfani" di previsioni penalistiche, come la falsa produzione biologica o le false dichiarazioni agli organismi di vigilanza (*ex se* non sanzionabile ex art. 484 c.p.) o ancora la falsificazione dei documenti di trasporto che "scortano" i prodotti alimentari trasportati (v. proposto art. 518-*octies* c.p. *sub* art. 2 A.C. 823 e *sub* art. 2 A.C. 1004);

Valuti la Commissione l'opportunità di inserire – tenuto conto altresì delle moderne forme di commercio elettronico, attraverso piattaforme *online*, di prodotti alimentari falsamente designati come italiani o come DOP o IGP (si pensi, ad es. ai cd. *wine kit*²), spesso provenienti da siti esteri – di prevedere in seno al proposto art. 518-*octies* c.p. un'ulteriore **circostanza aggravante speciale** "se l'offerta in vendita avviene attraverso canali informatici o telematici".

- sotto il profilo **sanzionatorio**, l'approntamento di un apparato di **pene principali** adeguatamente incrementato, tenuto conto della bagatellarità delle cornici edittali attualmente previste negli artt. 515, 516 e 517-*bis* c.p. e soprattutto di **pene accessorie** che impattano direttamente sull'attività economica e sulle modalità di esercitarla, in aderenza al contesto

² Per una fattispecie relativa alla messa in commercio di *wine kit*, contenenti mosto, tappi ed etichette, recanti nella confezione le indicazioni di vini italiani a denominazione di origine protetta, la denominazione "vini italiani" e le effigi della bandiera italiana e del Colosseo, cfr. da ultimo Cass. pen., Sez. III, n. 9357 del 15/1/2020, Garuti, Rv. 278640, secondo cui, in tema di vendita di prodotti industriali con segni mendaci, integra il reato previsto dall'art. 517 c.p., in relazione all'art. 4, comma 49, della legge 24 dicembre del 2003, n. 350, la messa in circolazione di una bevanda, da comporre ad opera del consumatore, evocativa del gusto di un vino "doc" italiano, nel caso in cui il mosto fornito dal venditore non provenga da vitigni italiani, diversamente da quanto desumibile dalla confezione.

criminoso costituito da reati "d'impresa" improntati a finalità locuplative (v. proposto art. 518-*bis* c.p. *sub* art. 2 A.C. 823 e *sub* art. 2 A.C. 1004).

- sul versante delle **misure di sicurezza reali**, sempre in funzione stigmatizzante delle moderne forme di criminalità d'impresa, l'introduzione di una ipotesi di **confisca obbligatoria** anche **per equivalente** (v. proposto 518-*ter* c.p. *sub* art. 2 A.C. 823 e *sub* art. 2 A.C. 1004; v. art. 3 A.C. 823 e art. 3 A.C. 1004);

- sul versante della **responsabilità "amministrativa" delle persone giuridiche**, già introdotta nel 2009 rispetto ai reati-presupposto di cui agli artt. 515, 516, 517, 517-*quater* c.p., l'adeguamento di tale forma di criminalizzazione *de societate* non limitato al semplice inserimento dei rinnovati reati alimentari nella "parte speciale" della 231, ma arricchito – in funzione, si badi, *esimente* ovvero *attenuante* – di una disciplina *speciale semplificata* dei modelli di organizzazione e di gestione (cd. MOG) destinata agli enti alimentari, traendo spunto dalle modalità di applicazione della normativa in materia di sicurezza del lavoro (v. art. 5 A.C. 823 e art. 5 A.C. 1004).

Conclusivamente sul punto, meritano apprezzamento i contenuti sopra richiamati – sul punto identici – dei proposti artt. 2, 3 e 5 A.C. 823 e dei corrispondenti artt. 2, 3 e 5 A.C. 1004, con la possibile proposta emendativa di cui sopra.

2) Reati reiterati (o ad offensività seriale)

Rispetto al connotato *sub* 2), se le frodi commerciali alimentari *lato sensu intese* sono reati tendenzialmente **seriali** (o ad **offensività seriale**) animate da movente locupletativo in contesto **reiterato** nell'ambito delle politiche d'impresa (v. *supra sub* 1), occorre coniare, sotto il profilo del **diritto sostanziale**, un **reato abituale** che colpisca dette spinte *iterative* che possono "allungarsi" su tutta la filiera alimentare. Invero, l'"agro-pirata" – come ogni altro criminale spinto da movente economico – punta a replicare **sistematicamente** l'illecito tutte le volte che ne avrà occasione con ragionevole certezza di impunità, sicché una volta messa a punto una metodica frodatario-sofisticatoria (perfettibile nel tempo, di pari passo con l'evoluzione tecnologica dell'industria alimentare) capace di *eludere* persino i controlli ufficiali, la attuerà *ciclicamente* a seconda delle esigenze commerciali (domanda-offerta) o dell'andamento delle stagioni agronomiche o del fabbisogno contingente di materie prime (che – come noto – ben possono conoscere dei cali quantitativi).

De iure condito, se il rischio penale – salva la possibilità, nei casi più gravi, di contestare la fattispecie associativa, tuttavia di ardua dimostrabilità processuale nei contesti di base *leciti* (v. *supra sub* 1) – è bassissimo, a fronte delle vigenti ipotesi di reato (art. 515, comma 1, 516, 517 e 517-*quater* c.p.) prefigurate come reati *istantanei*, *de iure condendo* sembra ormai indifferibile l'introduzione di un **autonomo reato di durata** (sul modello dell'art. 260 t.u. ambiente o dell'art. 474-*bis* c.p., tuttavia quest'ultimo prefigurato come circostanza aggravante) funzionale ad incriminare efficacemente le condotte (anche monosoggettive) **sistematiche** commesse lungo la filiera alimentare in contesti imprenditoriali **con allestimento mezzi e attività organizzate**, contestabile al di fuori delle ipotesi (plurisoggettive) dell'associazione per delinquere; reato connotato da dolo specifico *di ulteriore offesa* ("*al fine di trarne profitto*") e dotato sul piano **sanzionatorio** di limiti edittali diversamente calibrati a seconda dell'ipotesi frodataria-base a cui si riferisce (*frode in commercio di alimenti o commercio di alimenti con segni mendaci*) e di **pene accessorie** ulteriori rispetto alle fattispecie-base (divieto di pubblicità) nonché, nei soli casi **recidiva**, giustificante l'applicazione della **confisca per sproporzione**, sanzione che si pone nel solco di una moderna concezione patrimonialistica del contrasto alla criminalità d'impresa particolarmente connotata da spinte economiche.

In tal senso si condivide l'opportunità politico-criminale di introdurre il reato di cd. "Agro-pirateria", come suggerito dalla Commissione Caselli (v. proposto art. 517-*quater*.1 c.p. sub art. 2 A.C. 823 e proposto art. 517-*quater*[.1] sub A.C. 1004³).

3) Reati invisibili (o a vittima muta)

Infine, il connotato *sub* 3, descrivendo un tratto *vittimologico* – reati "a vittima muta" – ci proietta *de iure condendo* nella **prospettiva investigativo-processuale**.

Le frodi commerciali alimentari sono per lo più reati **invisibili**: a differenza delle contraffazioni industriali (artt. 473, 474 e 517 e 517-*ter* c.p.), esse non percepibili "ad occhio nudo" dalla vittima (attraverso la semplice comparazione *de visu* del corpo del reato) ovvero "all'assaggio"; ancora, a differenza delle frodi *sanitarie* (artt. 439 ss. c.p.) e delle contravvenzioni igienico-sanitarie (artt. 5 e 6 legge n. 283/1962), esse sono *innocue* rispetto al bene salute, nel senso che di esse non se ne può avvedere il consumatore che le subisce il quale, pertanto, non è – salvo i casi più grossolani – nella condizione *conoscitiva* di rivestire la qualifica processuale di *persona offesa-querelante* piuttosto che, in ipotetica sede dibattimentale, di *testimone*.

Ferma, dunque, l'indispensabilità di una **procedibilità** esclusivamente **d'ufficio** rispetto ai fatti-reato in discorso – i due testi in discussione, opportunamente, non prevedono la procedibilità a querela di parte – si pone l'esigenza, *de iure condendo*, di **perfezionare gli strumenti investigativi e processuali** onde far affiorare il più possibile la "cifra oscura" di questi episodi frodati, che sono accertabili solamente attraverso indagini officiose degli organi amministrativi, nell'ambito dei controlli di *ruotine* o delle campagne straordinarie di controllo, ovvero dalla polizia giudiziaria specializzata (N.A.S., I.C.Q.R.F., Dogane, Guardia di Finanza) sotto l'egida del magistrato inquirente.

Il richiamato tratto dell'invisibilità, in uno con la complessità giuridico-tecnologica dell'"alimento" – come definito a livello euro-unitario (reg. CE 178/2002) – rende la materia *de qua* assai difficile da "maneggiare" processualmente, occorrendo alta **specializzazione** e cautela investigativa nell'attivazione di tutti i mezzi di ricerca della prova che, peraltro, richiedono un *adattamento*. Le indagini (e, quindi, la prova dibattimentale) sui fatti di frode/contraffazione alimentare sono assai più **complesse** e **difficili** rispetto a quelle dei pur vicini comparti della contraffazione-usurpazione di prodotti industriali (artt. 473, 474, 517 e 517-*ter* c.p.), donde l'opportunità, nel contesto di una revisione organica degli illeciti in materia agro-alimentare, di adottare i seguenti **correttivi processuali**:

- in tema di **mezzi di ricerca della prova**, l'aggiornamento del catalogo dei reati che, in deroga ai limiti edittali generali di cui alla lett. a) dell'art. 266 c.p.p., consentono le **intercettazioni**, telefoniche e telematiche, mediante la modifica della lett. f-*ter* (aggiunta dalla legge "salvaolio" n. 9/2013) col riferimento ai proposti delitti di cui agli artt. 517-*sexies* e 517-*septies* c.p. (v. art. 4, comma 1, lett. a, A.C. 823 e art. 4, comma 1, lett. b, A.C. 1004);

- nel contesto degli **atti urgenti** effettuabili d'iniziativa dalla p.g. ex art. 354 c.p.p. per non disperdere il materiale probatorio, l'innesto dell'**attività di prelievo di campioni rappresentativi** – spesso dirimente a fini di prova nella materia dei reati alimentari in genere (dalle frodi sanitarie, a quelle commerciali, alle contravvenzioni igienico-sanitarie) ma anche dei reati ambientali – in modo da "positivizzare" nel codice di rito ciò che già avviene nella prassi operativa e finora trova riconoscimento solo in via giurisprudenziale (v. art. 4, comma 1, lett. b, A.C. 823; l'A.C. 1004 non prevede analogo intervento);

³ Per un evidente refuso redazionale nell'A.C. 1004, all'art. 2, comma 1, lett. d), si propone l'introduzione, dopo l'art. 517-*quater* c.p. (già esistente e oggetto di coeve modifiche alla lett. c), di un ulteriore "art. 517-*quater*", anziché di un nuovo "art. 517-*quater*.1". In sede di unificazione dei testi si valuti la necessità di correggere la numerazione.

- correlativamente, per le medesime ragioni, nel contesto dell'**atto di ispezione disposto dal p.m.** che abbia assunto la direzione delle indagini, la positivizzazione – nell'attuale silenzio del codice di rito sul punto – dell'**attività di prelievo e campionamento**, da disciplinare quale "atto a sorpresa", ai fini e per gli effetti delle garanzie procedurali di cui all'art. 364, comma 5, secondo periodo, c.p.p., il che consentirebbe, da un lato, di effettuare questo tipo di attività ispettiva senza preve notifiche alla parte onde scongiurare il *periculum dissipationis*⁴; dall'altro, di semplificare o comunque agevolare l'onere motivazionale da parte del p.m. circa la sussistenza delle ragioni che consentono di derogare alla regola del preavviso, trattandosi di attività qualificata indifferibile *ope legis*, essendo il materiale nella disponibilità della parte, con conseguente rischio di (volontaria) alterazione/dispersione. Quanto alle **procedure** e alle **modalità** di prelievo, attraverso il generale rinvio (mobile) *per relationem* alla normativa (primaria e secondaria, anche unionale) di settore, si assicurerebbe un idoneo parametro normativo stabile, insuscettibile di ulteriori interventi di "manutenzione" legislativa in futuro (v. art. 4, comma 1, lett. a, A.C. 1004; l'A.C. 823 non prevede analogo intervento).

Valuti la Commissione, al fine di colmare l'attuale vuoto normativo e di regolare al meglio la futura prassi operativa, a beneficio peraltro di qualunque reato suscettibile di accertamento investigativo mediante l'attività di prelievo e analisi di matrici campionarie, come già suggerito dall'articolato Caselli l'opportunità di inserire una previsione relativa alla successiva – indispensabile – fase di **analisi** delle matrici campionate, che resterebbe altrimenti non disciplinata, prevedendone l'affidamento a laboratori accreditati (di regola pubblici o in mancanza privati) codificato, altresì, l'obbligo di verbalizzazione delle procedure seguite dalla p.g., da calibrare diversamente a seconda dell'importanza delle diverse fasi. Si propone a tal fine l'aggiunta – per via emendativa – al proposto comma 2-*bis* dell'art. 246 c.p.p. (art. 4, comma 1, lett. a, A.C. 1004), in fine di due ulteriori periodi del seguente tenore:

"Delle operazioni di prelievo e campionamento è redatto verbale in forma integrale.

I campioni realizzati, previa consegna di un'aliquota rappresentativa alla parte, sono inviati a cura del personale procedente ai laboratori pubblici accreditati o, in mancanza, a laboratori privati accreditati per le successive determinazioni analitiche. Delle operazioni di trasporto e di conservazione dei campioni prelevati è redatto verbale riassuntivo".

- la **destinazione** all'esito del giudizio degli alimenti sequestrati (quindi, evidentemente, solo quelli di natura *non deperibile*) a enti benefici in funzione "anti-spreco" previa regolarizzazione a cura e spese dell'imputato (v. art. 4, comma 2, lett. a, A.C. 823 e art. 4, comma 4, lett. a, A.C. 1004);

- nell'ambito dell'istituto dell'**incidente probatorio**, la previsione di una nuova ipotesi di anticipazione della prova peritale, da allocare nella *sedes materiae* della cd. "perizia lunga" ex art. 392, comma 2, c.p.p., da svolgersi nel rispetto delle garanzie del contraddittorio in tutti i casi di giudiziale sequestro (probatorio e/o preventivo) di prodotti alimentare, "*ancorché non deperibili*", onde effettuare – già in fase di indagini – le opportune determinazioni analitiche da parte dei tecnici ovvero laboratori specializzati (v. art. 4, comma 1, lett. c, A.C. 823; l'A.C. 1004 non prevede analogo intervento);

Valuti la Commissione, a completamento della proposta norma sulla proposta destinazione giudiziale delle merci sequestrate (tuttavia applicabile solo agli alimenti *non deperibili*), anche al fine di incentivare già in fase di indagini preliminari la restituzione degli alimenti *deperibili* in giudiziale sequestro, se del caso in esito al disposto incidente probatorio nelle nuove forme (v. *supra*), consentendo così all'operatore alimentare di rientrare subito in possesso dei prodotti alimentari sequestrati (e non veder così oltremodo sacrificati i propri interessi economici) previa

⁴ Nelle more dei tre giorni di preavviso previsti ordinariamente, l'operatore potrebbe disperdere le fonti di prova, riducendo ogni apprezzabile aspettativa investigativa. In termini, *Linee guida* dell'articolato Caselli, *Modifiche al codice di procedura penale*, pag. 61.

loro **regolarizzazione** amministrativa o **declassamento** merceologico, in analogia a quanto già suggerito dall'articolato Caselli⁵ l'opportunità di inserire una previsione, in seno alle norme di attuazione al codice di rito, volta ad implementare l'applicazione dell'istituto – di derivazione prasseologica ed assai utile anche in funzione di indirizzamento del trasgressore al ripristino della legalità violata – del cd. dissequestro condizionato o con prescrizioni incentivandone l'applicazione annettendo un regime circostanziale attenuante, agli effetti dell'art. 62, n. 6, c.p. in favore dell'indagato che accetti le prescrizioni o effettui a propria cura la regolarizzazione della merce⁶. Si propone a tal fine l'aggiunta – per via emendativa – in seno all'art. 85, comma 1, disp. att. c.p.p. di un ulteriore comma del seguente tenore:

"2-bis. Quando sono stati sequestrati prodotti alimentari deteriorabili idonei al consumo umano ovvero animale, l'autorità giudiziaria, se l'interessato consente, ne ordina la restituzione allo stesso previa rimozione, a sue spese, dell'eventuale marchio, segno distintivo o indicazione, anche figurativa, che costituisce reato ovvero previo declassamento merceologico o regolarizzazione amministrativa. Il compiuto adempimento da parte dell'imputato alle prescrizioni impartite dall'Autorità giudiziaria, previa verifica a cura della polizia giudiziaria, è valutato agli effetti dell'articolo 62 numero 6 del codice penale".

Valuti altresì la Commissione, per le medesime ragioni, di estendere anche sul versante delle responsabilità delle persone giuridiche la suddetta "premierità" in caso di accettazione, da parte dell'operatore alimentare costituito in forma collettiva, delle prescrizioni imposte dall'A.G. ai sensi della proposta modifica dell'art. 85 disp. att. c.p.p. Si propone a tal fine l'aggiunta – per via emendativa – in seno all'art. 17, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 231/2001, dopo le parole: *«in tal senso»*, delle seguenti parole:

«, anche mediante l'accettazione delle prescrizioni imposte dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 85 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

- in tema di **valutazione della prova scientifica**, muovendo dalla constatazione che, nell'esperienza operativo-giudiziaria più significativa, le frodi commerciali alimentari più sofisticate non sono quasi mai disvelabili dalle analisi ufficiali (ché anzi sono concepite proprio per *eluderle*), onde recidere ogni possibile contenzioso fondato su presunte patologie processuali, l'introduzione di una norma che sancisca espressamente il principio dell'**ammissibilità dell'effettuazione di analisi cd. sperimentali**, in nome del principio – pacificamente ammesso in giurisprudenza – della **tassatività** delle nullità processuali e ne statuisca la loro libera valutabilità da parte del giudice come prove *atipiche* ai sensi dell'art. 189 c.p.p. (v. art. 4, comma 2, lett. c, A.C. 1004; l'A.C. 834 non prevede analogo intervento);

- in **tema di causa di non ripetibilità delle analisi di campioni**, la puntualizzazione – a tutela dell'interessato – dell'applicabilità dell'art. 223, comma 1, disp. att. c.p.p. all'ipotesi in cui, per deperibilità, modificabilità o quantità del campione, non è possibile la ripetizione delle analisi (v. art. 4, comma 2, lett. c, A.C. 834; art. 4, comma 2, lett. b, A.C. 1004);

⁵ Ove, tuttavia, si prevedeva una norma operante anche in assenza di consenso della parte interessata.

⁶ Per riferimenti a tale procedura sul versante amministrativo v. art. 4, comma 49, terzo e quarto periodo, legge 24 dicembre 2003, n. 350: *«La fallace indicazione delle merci può essere sanata sul piano amministrativo con l'asportazione a cura ed a spese del contravventore dei segni o delle figure o di quant'altro induca a ritenere che si tratti di un prodotto di origine italiana. La falsa indicazione sull'origine o sulla provenienza di prodotti o merci può essere sanata sul piano amministrativo attraverso l'esatta indicazione dell'origine o l'asportazione della stampigliatura "made in Italy". Le false e le fallaci indicazioni di provenienza o di origine non possono comunque essere regolarizzate quando i prodotti o le merci siano stati già immessi in libera pratica».* In giurisprudenza, v. Cass. pen., Sez. III, n. 19746 del 9/2/2010, P.M. in proc. Follieri, Rv. 247484, secondo cui la regolarizzazione amministrativa dei prodotti che, in quanto commercializzati con false o fallaci indicazioni di provenienza, siano oggetto di sequestro probatorio, non impone la revoca del sequestro, dovendo comunque il giudice accertare che non permangano ancora quelle specifiche esigenze probatorie che avevano giustificato l'apposizione ed il mantenimento del vincolo cautelare. (in motivazione la Corte ha precisato che tale regolarizzazione - attuata con l'asportazione dei segni o delle figure o di quant'altro induca a ritenere che si tratti di prodotto di origine italiana, oppure attraverso l'esatta indicazione dell'origine o l'asportazione della stampigliatura *made in Italy* - non comporta l'estinzione del reato).

- l'introduzione di una norma attuativa che, in considerazione del livello di disvalore e di allarme sociale sotteso a talune forme di aggressione alla salute collettiva e della conseguente esigenza di tempestività di accertamento dei reati alimentari, assicuri **priorità** nella formazione dei ruoli in udienza e di trattazione dei processi *in subiecta materia* attraverso una modifica dell'art. 132-*bis*, comma 1, disp. att. c.p.p. (v. art. 4, comma 2, lett. b, A.C. 823; l'A.C. 1004 non prevede analogo intervento);

Valuti la Commissione, ad integrazione della proposta modifica dell'art. 132-*bis*, comma 1, disp. att. c.p.p. (art. 4, comma 2, lett. b, A.C. 823), di estendere la priorità di trattazione, proposta in relazione ai soli "delitti contro la salute pubblica e la sicurezza degli alimenti", anche alle frodi commerciali. Si propone a tal fine l'aggiunta – per via emendativa – all'art. 4, comma 2, lett. b, A.C. 823, dopo le parole "*sicurezza degli alimenti*", delle seguenti:

"nonché ai delitti contro il patrimonio agro-alimentare".

Infine, sotto il profilo del **diritto sostanziale** ma sempre allo scopo di far affiorare la "cifra oscura" dei reati di frode commerciale alimentare, come già proposto dalla Commissione Caselli, si condivide l'opportunità politico-criminale di trasformare (da illecito amministrativo: art. 2 d.lgs. n. 190/2006) in **contravvenzione** la violazione degli obblighi di tracciabilità degli alimenti di cui all'art. 18 reg. CE n. 178/2002, trattandosi di "reato-spia" spesso sintomatico di frodi più gravi operate sull'origine o la provenienza delle sotto-partite alimentari impiegate nelle fasi trasformative-miscelative. In tal modo, facendo salva la sussistenza di più gravi reati e l'operatività del (già vigente) meccanismo estintivo (art. 70 d.lgs. n. 150/2022), a sua volta oggetto di proposta revisione (v. *postea*), si rafforzerebbe la risposta sanzionatoria in senso special-preventivo ma soprattutto, attraverso il conio di questo "reato-ostativo", si consentirebbe alla magistratura inquirente di avere cognizione di violazioni poste in essere da operatori alimentari che potrebbero essere rivelatrici di possibili fatti di agro-pirateria (v. art. 8 A.C. 823 e art. 8 A.C. 1004).

Conclusivamente in tema di modifiche procedurali meritano apprezzamento i contenuti sopra richiamati – ma non coincidenti – di cui al proposto art. 4 A.C. 823 da integrare con i contenuti del proposto art. 4 A.C. 1004, con le possibili ulteriori suggestioni sopra illustrate.

MODIFICHE ALLA LEGGE 30 APRILE 1962, N. 283

In relazione alle progettate modifiche alla legge 30 aprile 1962, n. 283 (art. 6 A.C. 823 e art. 6 A.C. 1004) si muovono le seguenti **osservazioni**, con riserva di un ulteriore **approfondimento** avuto riguardo alla complessità della materia trattata che merita, ad avviso dello scrivente, una più attenta rimediazione complessiva già in punto di opzioni politico-criminali (si condividono, in tal senso, le osservazioni critiche mosse dal Prof. Massimo Donini nel corso dell'audizione informale in pari data).

Senza altro apprezzabile è la proposta – mutuata tal quale dall'Articolato Caselli – di disciplinare l'istituto della **delega di funzioni** nel settore alimentare: essa, recependo i più avvertiti principi giurisprudenziali, positivizza e razionalizza il riparto di responsabilità dell'operatore alimentare nelle realtà più complesse ed agevola l'individuazione dei soggetti destinatari di obblighi – financo penalmente presidiati – in materia di alimenti, così da soddisfare le esigenze di certezza ed uniformità applicativa, in ossequio al principio della personalità della responsabilità penale (v. proposto art. 1-*bis* sub art. 6, comma 1, lett. a, A.C. 834 e proposto art. 1-*bis* sub art. 6, comma 1, lett. a, A.C. 1004).

Quanto, invece, e più in generale, alla complessiva riscrittura delle fattispecie incriminatrici contenute nella legge n. 283/1962, si esprimono **perplexità** anzitutto in ordine alla prefigurata "modellistica" punitiva basata sulla tripartizione *delitto-contravvenzione-sanzione*

amministrativa che si reputa di incerta applicazione pratica oltrech  di dubbia divisibilit  generale.

Pur nella consapevolezza la materia involge scelte politico-criminali di esclusiva spettanza del decisore politico, si ritiene utile rappresentare a Codesta Commissione i seguenti rilievi **tecnici**.

Entrambe le proposte di legge mutano il gradiente offensivo gi  prefigurato dall'Articolato Caselli fondato sulla fondamentale distinzione tra fatto commesso nell'ambito della **grande distribuzione** (*delitto*, se commesso con dolo; *contravvenzione*, se commesso con colpa) e fatto commesso nel **commercio al dettaglio** (*contravvenzione*, se commesso con dolo; *sanzione amministrativa*, se commesso con colpa). Secondo entrambe le proposte di legge in epigrafe, il modello contravvenzionale – l'unico a legislazione vigente prefigurato nella legge n. 283/1962 – sarebbe "relegato" alla sola ipotesi di **fatti colposi**, commessi cio  per imprudenza, negligenza e imperizia (proposto art. 5, comma 3, nell'art. 6 A.C. 834 e A.C. 1004).

Si derogherebbe in tal senso al principio generale per cui le contravvenzioni sono indifferentemente punite a titolo di dolo e colpa.

Ma vi   di pi . In disparte ogni valutazione politico-criminale in ordine alla pretermessa tutela rafforzata che l'articolato Caselli immaginava annettendo maggiore severit  punitiva ai fatti commessi nell'ambito della **grande distribuzione** – evidentemente pi  offensivi rispetto agli episodi minimi commissibili dal singolo dettagliante – situazioni, peraltro, a tutt'oggi prive di adeguato controllo penale e talora soggette a pesanti influenze di gruppi organizzati, tale progettata "modellistica" che distingue la natura del reato (*delitto vs. contravvenzione*) a seconda dell'elemento psicologico che lo sorregge pone, tra le molte problematiche, la seguente **criticit ** pratico-operativa.

Poich  alla **contravvenzione** – gi  a legislazione vigente (v. art. 70 d.lgs. n. 150/2022) ma anche in prospettiva *de iure condendo* (v. art. 6, comma 1, lett. d, A.C. 823) – si annette una **speciale causa di non punibilit ** (mutuata dal comparto degli infortuni sul lavoro e dei reati ambientali) conseguente al puntuale rispetto delle **prescrizioni** e al pagamento della pena pecuniaria (artt. 12-ter e ss. legge n. 283/1962), tale meccanismo estintivo non sarebbe **quasi mai attivabile**, nella pratica, sol che si consideri che l'ente accertatore cui   affidato il compito di impartire le prescrizioni al trasgressore sarebbe quasi mai in grado, *prima facie*, di stabilire se il fatto per cui procede   *doloso* o *colposo*. D'altra parte, il compiuto accertamento del nesso psichico del reato   rimesso necessariamente alle attente valutazioni del magistrato del pubblico ministero, suscettibili di evoluzione lungo la fase "fluida" delle indagini preliminari a seconda delle acquisende risultanze probatorie, sicch  si finirebbe col dotare l'organismo accertatore di un amplissimo **potere discrezionale**, verosimilmente **insostenibile** perch  involgente delicate valutazioni **giuridico-esegetiche**. Ed infatti, secondo la prospettata modellistica *delitto-contravvenzione-sanzione amministrativa*, l'organismo di vigilanza ovvero la polizia giudiziaria procedente non dovrebbe "semplicemente" verificare *a monte* se le irregolarit  riscontrate integrino gli estremi di una violazione amministrativa (v. proposti artt. 5-bis e 5-ter legge n. 283/1962 A.C. 823 e A.C. 1004) o di un *reato* (v. proposto art. 5 legge n. 283/1962 A.C. 823 e A.C. 1004) da contestare all'operatore alimentare – compito di per s  non sempre facile (v. proposto art. 5, comma 1, legge n. 283/1962 vs. proposto art. 5-ter legge n. 283/1962, in parte sovrapponibili: v. *postea*) ma dovrebbe essere in grado di stabilire, quantomeno ai limitati (ma rilevanti) fini dell'eventuale ammissione alla procedura estintiva con prescrizioni, se costituisce **delitto** (cio  fatto commesso con *dolo*) o **contravvenzione** (cio  fatto commesso per *colpa*) e, solo in quest'ultimo caso, impartire le prescrizioni estintive con l'ulteriore – non sempre facile – compito di riempire di contenuti le prescrizioni medesime.

Valuti la Commissione di rivedere la prefigurata tripartizione delitto-contravvenzione-violazione amministrativa relativamente agli illeciti prefigurati nella legge n. 283/1962, assumendo una linea di progressione delle forme di offesa ben "**riconoscibile**" – tanto all'operatore alimentare che all'organismo di vigilanza/polizia giudiziaria – muovendo dalle mere violazioni formali

(*sanzioni amministrative*) e compiendo poi rispetto alle violazioni sostanziali una scelta netta tra modello *delittuoso* e modello *contravvenzionale*, con la consapevolezza che solo in quest'ultimo caso l'ordinamento già riconosce a legislazione vigente – e salvo gli opportuni correttivi – un meccanismo estintivo conseguente a condotte *post factum* ripristinatorie.

Quanto, poi, all'ambito di **operatività** della proposta **causa estintiva** delle contravvenzioni alimentari – sostitutiva degli attuali artt. 12-ter e ss., come introdotti dall'art. 70 d.lgs. n. 150/2022 (v. art. 6, comma 1, lett. d, A.C. 823; l'A.C. non prevede analogo intervento anche se all'art. 6, comma 1, lett. 4, prevede l'abrogazione degli articoli da 12-quinquies a 12-novies) – si rileva che la formulazione del progettato art. 12-ter non supererebbe le problematiche teorico-applicative altrove meglio approfondite sulla vigente causa di non punibilità di recedente introdotta⁷. Infatti, mentre l'articolato Caselli escludeva l'applicabilità del meccanismo estintivo alle contravvenzioni alimentari da cui **fosse derivato un danno ovvero un pericolo concreto per la sicurezza alimentare**, il proposto art. 12-ter (art. 6, lett. d, A.C. 823) prefigura detto meccanismo estintivo per tutte le contravvenzioni in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità e igiene alimentare "...*la cui consumazione è dipesa da eventi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro che possono essere neutralizzate o rimossi*".

Valuti la Commissione, una volta che abbia optato per l'adozione del modello contravvenzionale (v. supra), di limitare l'ambito di applicazione della annessa speciale causa estintiva con prescrizioni aggiungendo alle ipotesi in cui le riscrivende contravvenzioni igienico-sanitarie non abbiano cagionato un danno ovvero un pericolo concreto per la sicurezza alimentare. A tal fine si propone l'aggiunta – per via emendativa – al proposto art. 12-ter legge n. 283/1962 (art. 6, comma 2, lett. b, A.C. 823), dopo le parole "dell'arresto," delle seguenti:

"che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alla salute e alla sicurezza alimentare".

Valuti altresì la Commissione di prevedere una clausola di diritto intertemporale in relazione alle procedure estintive già avviate ai sensi delle vigenti modifiche operate con l'art. 70 d.lgs. n. 150/2022 (entrato in vigore il 30 dicembre 2022) di cui si propone l'abrogazione tout court (art. 6, lett. e, A.C. 823; art. 6, lett. d, A.C. 1004). A tal fine si propone l'aggiunta di una disposizione transitoria del tipo:

"Sono fatte salve le procedure estintive già avviate ai sensi delle disposizioni abrogate alla data di entrata in vigore della presente legge".

Valuti infine la Commissione di **escludere** dalle proposte abrogazioni (art. 6, lett. e, A.C. 823; art. 6, lett. d, A.C. 1004) il vigente art. 12-quinquies legge n. 283/1962 come introdotto dall'art. 70 d.lgs. n. 150/2022 in tema di **prestazione del lavoro di pubblica utilità** alternativa al

⁷ Sulla *inadattabilità* del meccanismo estintivo introdotto dall'art. 70 d.lgs. n. 150/2022 in ragione della natura *di danno* delle contravvenzioni alimentari ex lege 283/1962, v. diffusamente A. NATALINI-S. MASINI, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato): storia (infelice) delle (re)divise contravvenzioni alimentari (o di quel che resta...)*, in *Diritto agroalimentare*, 2022, n. 3, pagg. 579 ss. e, spec., pagg. 592 ss. In breve, si osserva come, in un settore come quello alimentare ove predominano le contravvenzioni di mera condotta e a pericolo presunto, ancorate a moduli di prevenzione del rischio prevedibile ed evitabile ovvero alla semplice difformità dell'alimento sotto il profilo dell'autorizzazione o di un limite soglia (v. ad es. art. 5, comma 1, lett. c, legge n. 283/1962) la contro-condotta respiscente non può certo avere la pretesa di ripristinare lo *status quo ante*. Delle due, l'una: o il reato è di pericolo astratto o presunto e dunque la regolarizzazione è materialmente impossibile; oppure si sono prodotte conseguenze dannose o pericolose e quindi trovano applicazione i più gravi delitti del codice penale. Di qui la ritenuta **incongruità** della scelta compiuta dal legislatore delegato con l'art. 70 d.lgs. n. 150/2022 di richiedere, in seno al novello art. 12-ter legge n. 283/1962, il supplementare requisito della verifica di un danno o di un pericolo concreto ai fini dell'esperibilità della procedura estintiva, poiché, a fronte di una contaminazione intrinseca del prodotto alimentare, sembra arduo immaginare una qualche forma di regolarizzazione amministrativa postuma, impartibile da parte dell'organo accertatore.

pagamento della pena pecuniaria, misura da ritenersi particolarmente innovativa, efficace e di condivisibile mantenimento.

Quanto, poi, alla **disciplina sostanziale**, si rileva l'incongruenza e la non coincidenza delle **norme definitorie** recate dai due progetti di legge (v. proposto art. 5, comma 7, A.C. 823 e proposto art. 5, comma 7, A.C. 1004), che andrebbero più attentamente meditate e coordinate (v. dossier studi Schede di lettura n. 119 pag. 73). Si rileva in particolare che la norma definitoria relativa agli alimenti **inadatti al consumo umano**, per come proposta nell'A.C. 823 – non tiene conto dell'ipotesi della contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi tale da rendere inaccettabile l'utilizzo dell'alimento.

Valuti la Commissione l'opportunità di integrare – per via emendativa – la norma definitoria di cui al proposto art. 5, comma 7, lett. b), legge n. 283/1962 (art. 6 A.C. 823) aggiungendo, dopo la parola "contaminato", le parole:

"ovvero quando in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi il suo utilizzo risulti inaccettabile".

In tema di **alimenti con cariche microbiche superiori ai limiti consentiti, insudiciati o invasi da parassiti** si rileva infine la **problematicità** della fattispecie di illecito amministrativo di cui al proposto art. 5-ter, comma 2, legge n. 283/1962 (A.C. 823; nell'A.C. 1004 l'art. 5-ter reca un unico comma) rispetto al corrispondente **delitto** di cui al progettato art. 5 legge n. 283/1962, che si riferisce anch'esso alla commercializzazione di alimenti in cattivo stato di conservazione o nei quali siano presenti cariche microbiche vietate.

Valuti la Commissione l'opportunità di eliminare la fattispecie di illecito amministrativo di cui al proposto art. 5-ter, comma 2 (A.C. 823) e di far rifluire, previo coordinamento, le condotte ivi descritti nel corpo del proposto art. 5 (A.C. 823).

Con riserva di ulteriori interlocuzioni, ove richiesto.

ALDO NATALINI