

**Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti agro-alimentari
(esame C. 823 e C. 1004 - Rell. Cafiero De Raho e Varchi)**

Audizione di Federalimentare - 21 giugno 2023 c/o II Commissione Giustizia, Camera dei Deputati

Signor Presidente, onorevoli Deputati,

desidero ringraziarvi per l'opportunità di partecipare a questa audizione sui Ddl 823 e 1004 in materia di riforma degli illeciti agroalimentari. Federalimentare rappresenta le 13 Associazioni nazionali di categoria dell'Industria degli alimenti e delle bevande, che associano quasi 7.000 imprese produttive (per il 98% PMI) con oltre 9 addetti (per un totale di 464mila unità) e un fatturato 2022 di quasi 180 miliardi di euro, di cui 50 derivanti dall'export. Il nostro settore - anello centrale della prima filiera economica del Paese - costituisce un pilastro portante del *made in Italy*, **ricosciuto in tutto il mondo innanzitutto per gli alti standard di qualità e sicurezza**, frutto dell'impegno delle Aziende e di un valido sistema nazionale di controlli ufficiali.

Condividendo gli **intenti di razionalizzazione e ammodernamento** a tutela dei consumatori e nell'interesse degli Operatori che lavorano nel pieno rispetto delle regole, la Federazione ha seguito fin dall'inizio con attenzione il dibattito volto ad aggiornare la disciplina dei reati agroalimentari, peraltro riferita a un settore produttivo in cui **ogni singolo aspetto della produzione è già fortemente regolamentato**, sulla base di una normativa UE armonizzata e in continua evoluzione di pari passo con lo sviluppo delle conoscenze scientifiche.

Una considerazione preliminare riguarda la portata dei DdL: la **natura estremamente tecnica delle disposizioni, il numero delle fattispecie introdotte e la complessità dell'architettura normativa** oggetto d'intervento nell'interrelazione tra disposizioni del codice penale, di procedura penale ed extracodicistiche rendono estremamente complessa l'analisi e la valutazione delle riforme proposte. Pur nei ristretti margini di tempo a disposizione, con spirito pienamente collaborativo, riteniamo utile fornire di seguito **alcune prime osservazioni di carattere generale**, auspicando fortemente che, in assenza di ragioni d'urgenza e stante la delicatezza della materia, **l'iter non subisca accelerazioni e possano essere concessi margini più ampi per consentire una riflessione più approfondita con le componenti associative a noi aderenti**.

Sicuramente **apprezziamo alcuni passi in avanti** compiuti rispetto alle iniziali bozze di riforma in direzione di una **maggiore definizione delle nuove fattispecie di reato**, che appaiono **più circostanziate** rispetto a concetti precedentemente lasciati senza definizione. Così come un ulteriore elemento positivo consiste nel **superamento dell'annosa "impasse" relativa al disallineamento dell'art. 4 L 24 dicembre 2003, n. 350 sull'etichettatura di origine rispetto alle regole UE**.

Al tempo stesso, dobbiamo tuttavia rimarcare che - se l'obiettivo della riforma è quello di intervenire sul quadro esistente per riordinarlo e adeguarlo alla gravità delle fattispecie, **si fatica a intravedere una riorganizzazione organica e tantomeno una semplificazione della materia**, considerato che le nuove figure di illecito, anche numericamente, sembrano prevalere sulle abrogazioni, col risultato di un complesso accresciuto di norme sparse, di difficile lettura, che possono prefigurare il **rischio di sovrapposizioni e incertezze applicative** (per esempio con riferimento agli interventi sull'art. 5 della L 283/62 e sull'art. 440 c.p.)

In linea generale, **l'impianto complessivo o meglio lo spirito della riforma sembra allontanarsi dai criteri che ispirano l'evoluzione delle norme UE in materia di sicurezza alimentare**, con particolare riguardo al Reg. (UE) 625/2017 sui controlli ufficiali di mangimi e alimenti in tutte le fasi della produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione, che ha ridefinito in modo organico e unificante la legislazione europea integrando i requisiti di sicurezza con aspetti qualitativi riconosciuti a livello UE, rafforzando il principio di responsabilizzazione primaria degli operatori, di incentivazione alla conformità mediante meccanismi premianti e **soprattutto di proporzionalità degli interventi delle Autorità e delle sanzioni in relazione alla caratterizzazione del rischio effettivo**.

Più nel merito, il **sensibile ampliamento delle fattispecie di reato** accompagnato dalla **non sempre chiara delimitazione tra illeciti simili** rischiano di **allineare sullo stesso piano condotte diverse tra loro per il grado di offensività e pericolosità**, lasciando spazi di **incertezza/discrezionalità applicativa** (*si pensi per esempio:*

- *alla riformulazione dell'art. 5 L283/62 in cui gli alimenti "nocivi" risultano equiparati tout court a quelli "inadatti al consumo umano" e in cui gli alimenti non conformi alle leggi vigenti sono posti sullo stesso piano degli alimenti invasi dai parassiti*
- *all'interazione delle condotte delineate al nuovo articolo 5 con quelle dell'art. 440 C.P., sulla base dell'esigenza di accertare la linea di discriminazione della pericolosità o meno per la salute pubblica*
- *al pericolo di sovrapposizione tra i reati di cui all'art. 440-ter - informazioni commerciali ingannevoli o pericolose – e le disposizioni specifiche sulla pubblicità ingannevole come illecito amministrativo previste dal c.d. Codice del consumo).*

Parallelamente, le nuove disposizioni tendono ad **anticipare l'azione penalmente rilevante** sanzionando una condotta ritenuta di per sé pericolosa, anche se **non ancora idonea a concretizzare un pericolo per la salute pubblica**: se lo scopo della norma è rafforzare la tutela di questo interesse prioritario, tale obiettivo dovrebbe essere perseguito nel **rispetto del principio di offensività**, considerando che l'aleatorietà degli elementi tipizzanti e la configurazione della condotta sanzionabile a prescindere dall'effettiva lesione del bene tutelato rischiano di ingenerare **forme di reati troppo astratti**, dove il **principio di precauzione** contrasta con le **esigenze di rispetto della colpevolezza e di concretezza della salvaguardia del bene giuridico** (*ancora si fa riferimento all'art. 5 L 283/62, riscritto come un reato di pericolo astratto rispetto alla più grave fattispecie di cui all'art. 440-bis*)

Un ulteriore aspetto degno di rilievo riguarda - al netto di sporadiche eccezioni - **l'incremento generalizzato e sensibile delle sanzioni**, che l'esperienza dimostra non condurre automaticamente alla riduzione del numero dei reati in quanto **non rafforza l'effetto di deterrenza**: ferma restando la necessità di reprimere e perseguire gli illeciti, **va sempre tenuto presente il principio di proporzionalità tra la gravità del fatto e l'entità della sanzione e il principio di ragionevolezza**, contemperando la tutela del bene giuridico protetto con le **libertà personali e d'iniziativa economica costituzionalmente garantite**. (*si pensi alle previsioni inerenti alcune pene accessorie: da quelle che inibiscono lo svolgimento dell'attività produttiva, con le inevitabili ricadute sull'indotto e sull'occupazione, all'estensione a fattispecie quali il commercio di alimenti con segni mendaci di sanzioni - come la confisca allargata - attualmente previste per reati particolarmente efferati e odiosi come lo sfruttamento sessuale di minori, l'estorsione e il sequestro di persona, il terrorismo...)*

Anche le modifiche al DLgs 231/2001 con la previsione di un **modello organizzativo di prevenzione dei reati agroalimentari per gli enti che operano nei settori della produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti** e con **l'integrazione del catalogo dei "reati presupposto"** è un **ambito da approfondire**: sia in quanto la nuova disciplina sembra trovare applicazione con riferimento ai reati commessi dai c.d. soggetti apicali, neutralizzando dunque la portata del beneficio processuale dell'"efficacia esimente o attenuante" laddove il reato sia stato commesso dai soggetti sottoposti all'altrui direzione o vigilanza, che in relazione all'opportunità di chiarire se la previsione di un di Modello di organizzazione dell'ente come quello delineato dal nuovo art. 6bis introduca un obbligo in capo all'impresa di adottare un ulteriore Modello specifico e autonomo rispetto a quello generalmente descritto all'art. 6 del D. Lgs. 231/2001 o piuttosto un Modello Integrato.

In merito alle norme procedurali infine sembra rifare la sua comparsa un aspetto controverso, che era stato precedentemente superato nel ddL 2427, laddove si riapre alla possibilità di effettuare analisi con **tecniche diverse da quelle previste dalla normativa di settore, conferendo rilievo probatorio a metodi sperimentali**, novità questa che metterebbe in discussione il fulcro della "prova alimentare", necessariamente legata all'ufficialità dei metodi e all'accreditamento delle singole attività analitiche.

Per concludere, ribadiamo la **piena disponibilità a collaborare con le Istituzioni** per fornire **un contributo più strutturato**, nella ferma convinzione che sia interesse comune delle Autorità di controllo, giurisdizionali e degli Operatori, lavorare all'interno di un quadro regolatorio che non presenti **aree d'incertezza**. Il rischio sarebbe altrimenti quello di **appesantire complessivamente il sistema e porre le Aziende alimentari** che lavorano nel pieno rispetto delle regole **in condizioni di costante insicurezza e preoccupazione operativa**, paradossalmente **in senso opposto all'azione che il Governo con la riforma della giustizia** sta portando avanti proprio in questi giorni per **decongestionare ed efficientare l'azione della Pubblica Amministrazione**.