

CAMERA DEI DEPUTATI

II Commissione Giustizia

Audizione prof. Stefano Masini

«Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti agro-alimentari» - Proposte di legge A.C. 824 Cafiero De Raho e A.C. 1004 Cerreto e altri

21 giugno 2023

L'esame delle proposte di legge si inserisce nell'ambito di una recente inversione di rotta che ha portato, nel corso della precedente legislatura, all'assalto dello strumentario penale in ambito alimentare. Non soltanto non si è dato corso allo schema di disegno di legge (A.C. 2427) recante *Nuove norme in materia di illeciti agroalimentari* approvato nella scorsa legislatura da parte del Consiglio dei Ministri – che, pure, ha recepito gran parte del progetto di riforma elaborato dalla Commissione di studio istituita con D.M. 20 aprile 2015 presso il Ministero della Giustizia e presieduta dal dott. Gian Carlo Caselli – ma si è cercato di abrogare la legge n. 283 del 1962 con l'art. 18 del d.lgs. 27 del 2021 con il rischio di considerare lecite tutte le forme di manipolazione alimentare che non risultassero pericolose per la salute.

L'incomprensibile colpo di spugna è stato scongiurato da un decreto-legge 23 marzo 2021, n. 42, entrato in vigore il giorno prima dell'entrata in vigore della stessa norma abrogatrice. E nella travagliata storia delle contravvenzioni alimentari è, invece, recente l'introduzione, ad opera dell'art. 70 della c.d. legge Cartabia (d.lgs. n. 150 del 2022) del generalizzato meccanismo estintivo che dà luogo ad una depenalizzazione in concreto operata nel singolo procedimento.

Non si intende insistere, in questa sede, sulla declinazione utilitaristica della premialità estintiva in favore dell'operatore alimentare che, successivamente, si attivi adottando una condotta posteriore rispetto alla commissione del fatto illecito, tenuto conto della natura istantanea, che ne fa una fattispecie di mera condotta non più sanabile una volta compromessa irreversibilmente la sicurezza alimentare. Preme, invece, evidenziare la necessità di ricercare la giusta misura del punire in un ambito in cui occorre garantire la salute nella sua dimensione collettiva di accesso a beni fondamentali della vita e la fiducia rispetto al complessivo svolgimento delle relazioni di mercato. Preme evidenziare, invece, con l'avvio della discussione, la necessità della ricerca di una giusta misura del punire in un ambito in cui occorra garantire la salute nella sua dimensione collettiva di accesso a beni fondamentali della vita e la fiducia rispetto al complessivo svolgimento delle relazioni dello scambio.

Ripartendo, così, dal nucleo originario delle proposte di intervento sulla riforma dei reati agroalimentari elaborato dalla Commissione

Caselli, occorre, in primo luogo, considerare l'attualità delle motivazioni che, a distanza di un decennio, sono ancora oggi alla base della necessità di una revisione del modello sanzionatorio. Il crimine agroalimentare ha conosciuto negli anni una profonda trasformazione per effetto di una serie di fattori: la globalizzazione del mercato; l'incidenza delle tecnologie; la concentrazione societaria; il progressivo allontanamento dei luoghi di produzione da quelli di consumo; il transito dalla piccola impresa all'egemonia della grande impresa; la diffusione dei supermercati destinati alla distribuzione di massa; la standardizzazione dei gusti e delle competenze dei consumatori. Si tratta di modalità operative innovative che rendono i tradizionali rimedi diretti a contrastare i fenomeni di illegalità all'interno del mercato nazionale, in gran parte inadeguati.

Anche sotto questo profilo, è sufficiente un semplice rinvio alla visione politico-criminale del progetto originario, mentre preme trovare una risposta ad alcune esigenze che la ripresa dell'iniziativa di adeguamento normativo richiede, tenendo conto di alcuni criteri metodologici: a) provvedere alla unificazione dei testi delle proposte di legge, A.C. 823 e 1004 che, pur rispecchiando la comune matrice, presentano alcuni profili non coincidenti rispetto a scelte ugualmente apprezzabili; b) verificare il recupero di puntuali proposte contenute nell'originario elaborato Caselli successivamente espunte con un'esplicita rinuncia al giudizio di disvalore che non può non accompagnare modelli di inaudita serietà in diretta correlazione con interessi fondamentali; c) recepire alcune minime osservazioni già rilevate dal Servizio Studi della Camera in sede di documentazione ai fini dell'esame delle proposte di legge.

In particolare, si segnalano, sia pure sinteticamente, alcune differenze tra i due testi che richiedono interventi di risistemazione al riparo da rischi di incoerenza, anche sul piano formale (cfr. lett. a) : ad esempio, rispetto all'art. 517-*septies* (*Frode in commercio di alimenti con segni mendaci*) con riguardo alla connotazione soggettiva del reato rispetto all'alternativa tra dolo specifico, consistente nella volontà di trarre in inganno (al fine di...) e l'idoneità del segno ad indurre, di per sé, in inganno il consumatore, indipendentemente da una specifica finalità in tal senso.

Altri interventi sono, invece, di specifica rilevanza rispetto all'obiettiva domanda di tutela: si pensi all'art. 132-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del c.p.p., con riguardo alla priorità nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei procedimenti in materia, che solo la proposta di legge A.C. 823 prevede; ovvero, con riguardo alle tecniche di prova di cui all'art. 223 c.p.p. relativamente alla previsione di un ampliamento degli strumenti di raccolta e prelievo dei dati che solo la proposta di legge A.C. 1004 contempla, riconoscendo la piena attendibilità operata dalle nuove tecnologie, anche rimuovendo alcune recenti incertezze interpretative da parte della Corte di cassazione in relazione all'analisi sensoriale degli olii di oliva.

Sulla questione relativa allo scostamento riconducibile ad avvertite esigenze di funzionalità operativa del testo della Commissione Caselli (cfr. lett. b), si fa riferimento alla circostanza di aver commesso reati nell'ambito, nelle forme o per le finalità della grande distribuzione organizzata o del commercio all'ingrosso, che deve tornare a rappresentare un criterio discretivo nell'apprezzamento del carattere criminale della condotta.

Con riguardo agli elementi di rilievo segnalati nel corposo e documentato atto del servizio studi della Camera (cfr. lett. c), conviene insistere su un aspetto relativo all'assetto dell'articolo 5 della legge n. 283 del 1962 anche alla luce dell'opzione legata alla permanente operatività del sistema di estinzione. Lungo una linea di progressione della forma di offesa che impone il rinvio ad una tecnica sanzionatoria a scalare per quanto riguarda la serie dei reati colposi di cui al terzo comma, occorre chiedersi se valga la pena conservare la rilevanza penale di condotte destinate ad essere rimosse, minimizzando il disvalore dei fatti commessi. Occorre, in sostanza, decidere se lasciare operante un livello ascendente di offensività, che parta da condotte al dettaglio colpose previste come illeciti amministrativi, proceda lungo condotte al dettaglio dolose previste come reati contravvenzionali per poi procedere alla valutazione di condotte all'ingrosso colpose previste ancora come contravvenzionali e all'ingrosso dolose previste come delitti.

Si suggerisce, pertanto, di lasciare la delegittimazione del rimprovero penale e il giudizio di speciale disvalore ad alcuni fatti

espressamente ritagliati senza travolgere l'intero quadro di modalità sanzionatorie volte alla responsabilizzazione verso i beni aggrediti.

Solo in questo contesto può trovare, del resto, giustificazione la trasformazione dell'illecito amministrativo in contravvenzione opportunamente previsto dall'art. 8, per tener conto della omessa adozione di cautele documentali ed organizzative necessarie al controllo dei rischi nella filiera.

D'altra parte, la fonte principale dei reati sono le imprese organizzate con un grado crescente di complessità fino ad assumere una dimensione di "gruppo" ma, al fine di accertare le responsabilità e comminare le sanzioni, occorre procedere alla "selezione" dei soggetti che abbiano l'obbligo di agire, neutralizzando i rischi in grado di evolvere in eventi di pericolo o di danno per gli interessi tutelati.

La richiesta di sicurezza inerente all'assetto organizzativo di norme concrete e di guide di azione relative all'osservanza di cautele che definiscano i presupposti della responsabilità, va ben oltre l'adattamento del modello previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001, mentre riguarda più in generale la ricerca della colpa di organizzazione dell'operatore alimentare. Occorre ricercare le posizioni di garanzia che rivestono i soggetti per aree di competenza e attribuzioni nell'impresa.

La legge penale, d'altra parte, non sembra più in grado di adattarsi ai mutamenti tecnologici e dei sistemi produttivi né di prescrivere precise regole di condotta. Sì che molte attività provvedono in autonomia a dotarsi di proprie fonti di autodisciplina in funzione del controllo dei rischi e della prova della diligenza prestata per evitarne la ricorrenza.

In ambito alimentare sono, infatti, diffusi: protocolli e sistemi gestionali, manuali e linee guida, coinvolgendo gli operatori e, diversamente modulandone la realizzazione in base a dimensione e tipologia. Dal punto di vista criminologico, assume una rilevanza decisiva il modello organizzativo che assume l'operatore alimentare nelle varie fasi della filiera.

Per questo, di fronte alla crescente complessità della produzione del commercio, l'esistenza di un assetto organizzato capace di ridurre i rischi e i pericoli diventa la base per valutare il quadro dei doveri di diligenza - un vero e proprio programma di gestione - la cui inosservanza configura un illecito contravvenzionale.

La proposta di riforma presenta molti aspetti positivi, a partire dall'emersione di nuovi beni giuridici non presenti nel codice penale e che modernamente conformano il perimetro penale dei titoli VI e VIII. Dai delitti contro l'incolumità pubblica si costruisce un apposito sistema di tutele non soltanto a salvaguardia della salute ma anche per la funzionalità dell'economia, riconoscendo, in particolare, l'importanza del patrimonio agroalimentare come nuovo bene giuridico, la necessità di costruire nuove figure di reato maggiormente adattate ai tempi attraverso l'inserimento della fattispecie di frode in commercio, della frode con segni mendaci, fino al reato di agropirateria.

L'esigenza avvertita è quella di riorganizzare in modo sistematico la categoria dei reati attraverso la previsione di interventi con diversi livelli di tutela crescenti: ipotesi contravvenzionali; delitti connotati da una concreta dannosità e reati di pericolo astratto. E poiché l'idea è che la tutela debba essere in primo luogo preventiva e non repressiva, a un livello ancora precedente di offensività, le condotte di mero rischio sono previste come illeciti amministrativi.

Il danno alla salute può realizzarsi in concreto solo nel momento in cui l'alimento viene ingerito dal consumatore. In ogni caso, è l'esito di condizioni di rischio/pericolo che si creano in fasi molto lontane (anche geograficamente) dalla distribuzione e dalla consegna al consumatore. E occorre aver riguardo non semplicemente al prodotto ma a tutti i fattori di rischio che riguardano il contesto/metodo di produzione.

Resta, ancora, la necessità di tornare su alcuni aspetti che meritano una maggiore attenzione sul piano della sistemazione: il contrasto al made in Italy deve essere valorizzato almeno come aggravante rispetto ad alcuni reati di mercato; mentre la disciplina dei prelievi e dei campionamenti deve basarsi su un miglior coordinamento degli artt. 220 e 223 c.p.p. al fine di assicurare che l'ingresso del campione in un procedimento amministrativo possa essere utilizzato con facilità nel corso del processo penale.

Infine, anche nei pochi anni trascorsi dalla proposta di riforma Caselli, sono emersi fatti ed evidenze che conducono verso soluzioni di intervento del tutto innovative riconoscendo, ad esempio, che la salute umana, degli animali e degli ecosistemi risponde ad una logica intersettoriale e coordinata.

Si trova traccia dell'idea oggi nota come *One Health* nell'art. 445 *ter c.p.*, che consente di considerare la salute umana connessa alla salute degli animali e all'ecosistema relativamente alla integrazione della condotta di adulterazione, anche in conseguenza della somministrazione all'animale o dell'utilizzazione nelle coltivazioni di sostanze vietate. Questo approccio combinato, elaborato a livello internazionale, di preservare la salute, deve essere opportunamente esteso in uno scenario di certezza scientifica, avuto riguardo alla verifica dei rischi di patologie che trovano origine nella manomissione degli ecosistemi, con il trasferimento dalla fauna selvatica a quella domestica e con successiva trasmissione all'uomo.

In altre parole, i bisogni imposti dall'evoluzione demografica ed epidemiologica restano in attesa di risposte adeguate e la tradizionale bipartizione dei quadranti finalistici fissata nel codice non trova riscontro negli obiettivi generali della legislazione. Quindi, occorre unire gli aspetti igienico-sanitari con i pericoli per gli interessi economici del consumatore sempre più attento a qualità, provenienza e genuinità degli alimenti ma anche la salubrità dell'ambiente e dell'ecosistema.