



FEDERALIMENTARE

Federazione Italiana dell'Industria Alimentare

***Audizione di Federalimentare presso la  
Il Commissione Giustizia della Camera dei Deputati sul  
DdL Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari (C. 2427)***

*Federalimentare, associata a Confindustria e a livello europeo a FoodDrinkEurope, rappresenta, tutela e promuove l'Industria italiana degli Alimenti e delle Bevande. A Federalimentare aderiscono le 13 Associazioni nazionali di categoria dell'Industria alimentare e delle bevande, che associano quasi 7.000 imprese produttive con oltre 9 addetti, distribuite sull'intero territorio nazionale. Con 58mila imprese, 385mila addetti, un fatturato 2019 di 145 miliardi di euro (di cui 36 derivanti dall'export), l'Industria alimentare italiana è uno dei pilastri dell'economia nazionale ed è posizionata al terzo posto in Europa, a ridosso dell'Industria alimentare tedesca e francese.*

**PREMESSA**

In premessa, desideriamo ribadire che **il made in Italy alimentare, per i suoi requisiti di qualità e sicurezza, si conferma ed è percepito come sinonimo di eccellenza assoluta in tutto il mondo**, e per questo motivo l'export di prodotti alimentari e bevande italiani negli anni e fino alla recente battuta d'arresto dovuta alla pandemia da Covid-19 è cresciuto a doppia cifra. **La sicurezza dei prodotti immessi in commercio** rappresenta ovviamente per l'Industria di trasformazione alimentare nazionale un **prerequisito irrinunciabile**. Il settore destina quasi il **3% del fatturato** alla sicurezza e circa il **20% degli addetti** sono impiegati per garantire qualità e sicurezza dei prodotti. Quello della trasformazione alimentare, al secondo posto tra le Industrie manifatturiere del Paese, è un settore costituito per il 98% da PMI, quindi da realtà aziendali di medie/piccole - se non in alcuni casi piccolissime - dimensioni e in un ambiente normativo governato da regole UE armonizzate che disciplinano ogni singolo aspetto della produzione alimentare, dalle regole igienico-sanitarie ai controlli ufficiali, dai limiti massimi di contaminanti ambientali e chimici, ai criteri microbiologici, dalla informazione al consumatore, all'impiego di additivi, aromi enzimi, fino ai materiali a contatto con gli alimenti, nel rispetto di rigorosi standard europei che valgono in modo identico per gli alimenti, incluse le materie prime, prodotti in Italia, così come per quelli importati dagli altri Paesi dell'UE o da Paesi terzi.

**ITER**

Il Disegno di Legge n. 2427 *Nuove norme in materia di illeciti agroalimentari* è il frutto di un dibattito avviato diversi anni fa, che, dal punto di vista istituzionale, ha coinvolto in primo luogo il MinGiustizia, mentre, per quanto concerne gli stakeholders, si è inizialmente realizzato all'interno di una Commissione ad hoc, non partecipata da tutti gli attori rilevanti della food-chain. Dai lavori di questa Commissione, è stata elaborata una prima proposta, oggetto di una successiva "consultazione pubblica" allargata a taluni soggetti pure facenti parte della filiera agroalimentare. A valle di questo processo, il MinGiustizia ha ripreso in mano il testo della riforma, che è stata sottoposta ad altri Dicasteri interessati ratione materiae (MinSalute, MiSE, MiPAAF). Ad aprile del 2020, il testo del DdL è stato approvato dal CdM e successivamente avviato all'iter parlamentare.

Viale Pasteur, 10 ● 00144 Roma Eur ● C.F. 97023320589

Tel. (06) 5903534 – 5903380 ● Fax (06) 5903342

E-mail: [presidenza@federalimentare.it](mailto:presidenza@federalimentare.it) ● [www.federalimentare.it](http://www.federalimentare.it)

## **CONSIDERAZIONI**

L'obiettivo della riforma era quello di intervenire sul sistema di norme in materia di illeciti alimentari per riordinarlo e adeguarlo alla gravità delle fattispecie e al valore dei beni oggetto di tutela, prevedendo nuovi reati e ampliando figure già esistenti. L'esito dello sforzo non sembra del tutto all'altezza delle intenzioni iniziali e presenta tutt'ora alcune criticità. **Vorremmo innanzitutto positivamente sottolineare che il lungo dibattito che ha preceduto l'avvio dell'iter parlamentare non è stato privo di risvolti positivi. Il contributo fornito dai principali stakeholders e l'approfondimento interministeriale hanno consentito di sgombrare il campo almeno da alcune macro-criticità particolarmente eclatanti che caratterizzavano le prime versioni della proposta di riforma.** Si fa riferimento in particolare:

- al **superamento della previsione di sanzioni diversificate sulla base della qualifica soggettiva dell'autore**, laddove per il medesimo reato, si prevedevano aggravanti basate sulla discriminazione tra commercio al dettaglio, all'ingrosso o nelle forme della grande distribuzione. Sul punto si è ancorata l'aggravante al requisito oggettivo della quantità di prodotto interessata;
- alla **eliminazione della possibilità di surrogare metodi e procedure di analisi ufficiali con analisi e metodi sperimentali**, che minerebbero la genuinità della prova stessa.

Ciò premesso, da un punto di vista puramente sistemico, la riforma non appare particolarmente riuscita per quanto concerne la volontà di razionalizzare e riorganizzare organicamente le disposizioni codicistiche, extra-codicistiche e procedurali che regolano la materia, ancora sparse in modo disordinato e di non facile lettura.

Nella sostanza, quello che più rileva è che **l'impianto complessivo o ancora meglio lo spirito della riforma sembra purtroppo non tenere sufficientemente in conto i criteri guida che ispirano l'evoluzione delle norme UE più recenti in materia di sicurezza alimentare e controlli ufficiali.** Il nuovo quadro normativo UE definito dal **Reg. (UE) 625/2017** sui controlli ufficiali di mangimi e alimenti in tutte le fasi della produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione, relativo alla protezione della salute umana, della salute e del benessere degli animali, e della sanità delle piante, fino a includere l'emissione di ogm nell'ambiente e le produzioni biologiche, ridefinisce in modo organico e unificante la legislazione europea in linea coi principi di uniformità dei livelli di sicurezza che devono essere garantiti dagli Stati membri e massima armonizzazione e convergenza delle discipline nazionali. L'assetto disegnato dal Reg. 625 è destinato a influenzare l'evoluzione delle norme UE in materia alimentare nei prossimi anni, in ragione dell'ampiezza del campo d'applicazione della norma e delle aree d'intervento toccate, nonché della corposa mole di disposizioni attese in virtù delle decine di atti d'implementazione previsti. Questo "new deal" del diritto alimentare europeo, che rappresenta una nuova pietra miliare nel percorso avviato ormai venti anni fa col Libro Bianco sulla sicurezza alimentare e col Reg. (CE) 178/2002, si ispira ai **principi di responsabilizzazione primaria degli operatori del settore alimentare, di incentivazione degli stessi alla conformità mediante meccanismi premianti per i soggetti che sono in regola e di proporzionalità degli interventi delle Autorità e delle sanzioni in relazione alla caratterizzazione del rischio effettivo.**

Tutto ciò considerato, una delle principali criticità che a nostro avviso tuttora contraddistinguono la riforma è rappresentata **dall'eccessivo ampliamento delle fattispecie di reato** e dalla tendenza all'oggettivizzazione degli illeciti penali. Tale inconveniente - sul quale in passato ci siamo più volte espressi e in parte attenuato rispetto alle precedenti versioni - riguarda per esempio la **nuova formulazione dell'art. 5 della L 283/62**, legge originariamente concepita anche e soprattutto per colmare la carenza di sanzioni penali per le infrazioni di minore gravità in materia di genuinità, salubrità e buona conservazione delle sostanze poste in vendita per l'alimentazione.

Il nuovo tenore dell'art. 6.1 lett. b) che riscrive l'art. 5 della L 283/62 stabilisce l'applicazione della sanzione penale prevista per chi contamina, adultera o corrompe alimenti in violazione delle leggi o dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare, a chi tratta alimenti "inadatti al consumo umano". Ciò non appare del tutto in linea col **Reg. 178/2002 (art. 14)**, cui si dovrebbe fare sempre riferimento per le definizioni introdotte, con particolare riguardo agli "illeciti di rischio" e **che distingue tra "alimenti dannosi per la salute" e "alimenti inadatti al consumo umano"**. Il risultato è la **previsione di un illecito penale anche in presenza di una più astratta idoneità dell'alimento a costituire un rischio, mentre - in ossequio al principio della tassatività delle norme penali - sarebbe più opportuno prevederne l'esistenza laddove ricorra un concreto pericolo.**

Dal punto di vista più strettamente giuridico, inoltre, non vi è dubbio che lo scopo ultimo della riforma sia la tutela della salute pubblica, ma tale obiettivo deve essere perseguito nel **rispetto del principio di offensività**: l'eccessiva frammentazione delle fattispecie, al contrario, rischia di ingenerare **forme di reati troppo astratti**, dove il pur noto **principio di precauzione cozza con le esigenze di rispetto della colpevolezza e di concretezza della salvaguardia del bene giuridico**, cui meglio si attaglia il principio di prevenzione.

A ciò si aggiungano i dubbi circa gli elementi tipizzanti delle condotte di cui al menzionato nuovo art. 5 L 283/62, che, nonostante il tentativo definitorio di cui al comma 7, **evidenziano sacche rilevanti di discrezionalità applicativa, soprattutto nella individuazione della "nocività" e della declinazione della inadeguatezza consistente nella generica "contaminazione"**. Non si nascondono sul punto i **dubbi in fase applicativa giudiziale ma anche pre-giudiziale con il concreto rischio di attuazioni difformi sul territorio in dipendenza dei diversificati orientamenti degli uffici accertatori**. Se l'opzione è quella di avvicinarsi ad un diritto regolatorio, l'obiettivo va pertanto meglio perseguito anche sul piano della definizione delle fattispecie in punto di effetto (generatore del rischio) delle condotte sull'alimento. Il punto rileva non solo con riferimento all'interpretazione e all'applicazione del nuovo articolo 5, ma, in una visione sistemica, anche nella sua interazione con altre fattispecie: posto che **le condotte delineate al nuovo articolo 5 paiono sostanzialmente le stesse dell'art. 440 C.P., appare complesso decidere nel concreto delle casistiche quale norma applicare** rispetto a ipotesi di alimenti nocivi (o magari inadatti al consumo), dovendo di volta in volta accertare la linea di discriminazione della pericolosità o meno per la salute pubblica.

Oltre a questo aspetto, la riforma sembra purtroppo risentire di una diffusa carica quasi "ideologica" - particolarmente inopportuna ove riferita a norme penali - per il **rischio di ampliare eccessivamente il perimetro di fattispecie a rilevanza penale, anche quando non risulti messa in pericolo la salute del consumatore**. È infatti noto che un ricorso indiscriminato alla legge penale, anche a fronte di non conformità di minore gravità, porta a una **generalizzata criminalizzazione delle norme col rischio concreto di ingolfare il sistema e di creare incalcolabili danni d'immagine alle Aziende**, senza peraltro aumentare il livello di osservanza delle prescrizioni normative e l'effettività dei controlli. Da un lato, i controllori sempre più spesso potrebbero trovarsi nella condizione di far partire notizie di reato coinvolgendo la Procura della Repubblica anche quando non ricorrano tutte le circostanze richieste dalla legge, purché vi sia anche solo il ragionevole dubbio di una rilevanza penale del fatto, per la paura di incorrere altrimenti in reati di natura omissiva collegati all'esercizio delle loro funzioni. Dall'altro, il sistema penale potrebbe dover far fronte a un numero indeterminato aggiuntivo di procedimenti anche collegati a fattispecie di minore entità, aggravando i ritardi di funzionamento. Ciò, a detrimento dell'efficacia del ricorso all'Autorità giudiziaria, che sarebbe chiamata a istruire un numero assai maggiore di procedimenti, ma anche a danno dell'efficienza e della competitività dei nostri operatori, che - al netto di più serie conseguenze dovute a misure determinanti l'interruzione delle attività - sarebbero costretti a distogliere tempo, energie e risorse economiche all'impresa, impegnandole in un procedimento giudiziario penale, rischiando inoltre, alla luce del nuovo **meccanismo di "rating" previsto dal citato Reg. 625/17,**

**di essere svantaggiati in modo automatico per la sola notifica della non conformità rilevata**, indipendentemente dal passaggio in giudicato della sentenza che ne accerti l'effettiva sussistenza. Senza contare che – contrariamente al principio di collaborazione e dialogo tra Autorità di controllo e operatori che sempre di più orienta gli interventi del Legislatore e l'approccio della Pubblica Amministrazione – aumenterebbe il livello di reciproca diffidenza tra controllori, imprese, e consumatori, a sua volta innescato, come in un circolo vizioso, dell'aumento del numero di reati artificialmente causato dal cambio normativo, e non da un peggioramento reale della situazione.

**Un altro aspetto particolarmente controverso riguarda l'incremento generalizzato delle sanzioni.** Innanzitutto, esperienze realizzate in diverse parti del mondo e in differenti campi, hanno ormai ampiamente dimostrato che l'aumento esponenziale della sanzione non porta automaticamente con sé la riduzione del numero dei reati in quanto non aumenta l'effetto di deterrenza della norma. Ferma restando la sacrosanta necessità di reprimere e perseguire gli illeciti, inclusi ovviamente quelli in materia alimentare, **va sempre tenuto presente il principio di proporzionalità tra la gravità del fatto e l'entità della sanzione e il principio di ragionevolezza**, che dovrebbero costantemente guidare la mano del Legislatore, **contemperando la tutela del bene giuridico protetto con le libertà personali e d'iniziativa economica costituzionalmente garantite**. Peraltro, il tenore di alcune sanzioni previste è tale da prefigurare la chiusura tout court dell'impresa, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di ricadute sull'indotto (a partire dalla produzione primaria agricola), occupazione, presidio del territorio.

Insomma dall'impianto generale che la caratterizza, **la riforma dei reati alimentari sembra viaggiare in senso opposto alla generale tendenza a semplificare, velocizzare e decongestionare la macchina della giustizia. Lo stesso decreto semplificazioni (DL 76/2020)** appena convertito in legge dal Parlamento - che pure presenta una forte criticità per le Imprese alimentari italiane frutto di un emendamento all'art. 43 inizialmente dichiarato inammissibile e poi per riammesso e accolto - nell'unico articolo della norma dedicato al settore alimentare, fin dalla sua primigenia formulazione, prevede **l'estensione delle semplificazioni previste per le Imprese agricole anche alle imprese alimentari e mangimistiche, così come l'ampliamento e il rafforzamento dell'istituto della diffida per gli illeciti di minore entità**. Ciò, a testimonianza della condivisibile necessità di individuare strumenti rapidi di superamento degli episodi di non conformità ogniquale volta le conseguenze siano rimovibili con ravvedimento operoso.

Non da ultimo, si pone un **problema di coesistenza tra norme**: almeno un passaggio nodale della proposta di riforma, come la menzionata riscrittura dell'art. 5 della Legge del 283 del 1962, risulterebbe già affrontato dal nuovo DLgs in procinto di essere adottato dal Governo nell'ambito della **revisione dei decreti 193/2007 e 194/2008 su controlli ufficiali di alimenti e mangimi e sulle relative tariffe**, destinati ad attuare il citato Reg. (UE) 625/2017 e adeguare a esso l'ordinamento nazionale. Il fatto che le medesime disposizioni - peraltro cruciali nell'ambito del sistema degli illeciti alimentari - vengano riscritte contestualmente in due "luoghi normativi" diversi, appare alquanto destabilizzante. Sul punto, sarebbe opportuno risolvere la dicotomia normativa che si va prefigurando.

In conclusione, pur condividendo l'intento riformatore del Legislatore nell'ottica di restituire una disciplina nazionale sugli illeciti alimentari più efficace, e pur **apprezzando che alcune macro-criticità della proposta iniziale siano state superate o attenuate e confidando che il Parlamento difenda quanto di buono la discussione a monte ha prodotto**, riteniamo tuttavia che **la riforma non sia del tutto in linea con i principi che caratterizzano l'evoluzione del diritto alimentare dell'UE e gli orientamenti dell'OCSE, in quanto rischia di complicare l'attività delle Autorità di controllo, danneggiare la competitività degli operatori e appesantire complessivamente il sistema**, mancando di realizzare pienamente il condiviso obiettivo di una maggior efficienza ed effettività del quadro regolatorio a tutela dei consumatori.