



CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE II GIUSTIZIA

**MODIFICHE AL CODICE PENALE E ALTRE
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ILLECITI**

AGRO-ALIMENTARI

A.C. 823 E 1004

Audizione del 27 giugno 2023

Sommario

PREMESSA	3
OSSERVAZIONI DI MERITO	5
L'AGROALIMENTARE IN ITALIA	12
L'UNIONE EUROPEA	13
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	16

PREMESSA

La normativa proposta muove dalla dichiarata necessità di garantire una più ampia ed efficace copertura penale al mercato agroalimentare per la specialità e la rilevanza dei beni giuridici protetti (in primis la salute umana, ma anche la buona fede del consumatore e la lealtà commerciale, unitamente alla salvaguardia di un settore essenziale dell'economia nazionale) e per l'asserita inadeguatezza dell'attuale apparato repressivo tanto sul piano delle pene che della formulazione complessiva delle disposizioni sanzionatorie.

Il contesto normativo e sociale che ruota intorno al settore agro-alimentare pone la necessità di fronteggiare fenomeni di infiltrazione criminale nella filiera produttiva e nelle successive fasi del trasporto e della distribuzione. Quanto più lunga e complessa è la filiera, tanto più è semplice per le organizzazioni criminali infiltrarsi nel tessuto economico locale. E ciò può avvenire in diverse modalità, quali tra le altre attraverso prestanomi da inserire nella struttura societaria, avvalendosi di aiuti europei e nazionali, applicando interessi usurari agli imprenditori. In tal modo le mafie giungono a controllare in alcuni casi l'intera filiera produttiva agro-alimentare, dalla fase di accaparramento degli appezzamenti di terreno, fino alla vendita al dettaglio dei prodotti agricoli.

Le proposte di legge in titolo mirano a introdurre disposizioni intese ad affrontare in modo adeguato i diversi fenomeni criminali che rientrano nell'ampia area delle frodi nel commercio di alimenti, sia sotto il profilo sanzionatorio (con la possibilità di utilizzare più incisivi strumenti di indagine e di fare ricorso a misure cautelari personali o reali in caso di rischio immediato di prosecuzione delle attività criminali), sia sotto il profilo dell'estensione della sfera repressiva, a fronte di attività illecite che, oggi, non risultano punibili o lo sono solo grazie a interventi giurisprudenziali che hanno esteso al massimo l'ambito delle fattispecie punibili per i reati di cui agli articoli 515 e 516 del codice penale.

Va riconosciuto il notevole impegno della Commissione nel non agevole obiettivo di coniugare le esigenze di anticipazione della soglia di tutela con le istanze di salvaguardia dei diritti e delle garanzie tanto degli individui quanto delle imprese.

Ciò, ad esempio, ha portato, sul versante della tutela della salute, a un incremento del tasso di garanzia nelle fattispecie codicistiche e a un rilevante incremento di precisione, coerenza, ma anche efficacia preventiva e modularità dell'intervento nella legge complementare.

In assonanza con la disciplina europea, la scelta del legislatore è stata quella di tutelare la salute pubblica *in primis*, disciplinando, e anche talvolta anticipandone la soglia di tutela, tutte le condotte di produzione e commercializzazione di alimenti che non sono capaci di produrre un pericolo immediato imminente, in quanto manifestano la propria pericolosità nel medio e lungo periodo e in via del tutto eventuale.

Si rafforzano, altresì, gli strumenti normativi contro illeciti agroalimentari: frodi, contraffazioni e agropiraterie.

In generale, il testo mira ad assicurare massima protezione alla filiera alimentare sin dal momento della produzione sia a tutela del consumatore sia a tutela delle eccellenze nazionali *Made in Italy*.

Pur condividendo le finalità delle PDL, le stesse devono essere esplicitate in forma chiara onde evitare fraintendimenti. Potrebbero, infatti, lanciare un messaggio di sfiducia sull'affidabilità e serietà degli operatori del settore alimentare su presupposti del tutto ingiustificati e privi di riscontri oggettivi.

Se il nostro Paese è *leader* mondiale nell'agroalimentare, lo si deve anche al sistema dei controlli e alla legislazione europea a partire del Regolamento 178/2002.

Gli alimenti che ogni giorno finiscono sulle nostre tavole sono sottoposti a numerosi controlli che servono a garantire la sicurezza di quello che mangiamo. In Italia il sistema dei controlli sugli alimenti si articola in due categorie: i controlli ufficiali e l'autocontrollo. I controlli ufficiali sono di competenza delle autorità sanitarie pubbliche, mentre per l'autocontrollo sono i produttori stessi a intervenire.

OSSERVAZIONI DI MERITO

Le Autorità di controllo pubbliche intervengono nella produzione primaria, nella conservazione, nella trasformazione, nella distribuzione degli alimenti come pure nella ristorazione collettiva. L'unico punto a non essere controllato è la ristorazione domestica dove il singolo consumatore rimane responsabile delle proprie azioni.

Ora, si riconosce lo sforzo delle commissioni che hanno preso in carico il progetto di razionalizzazione della materia e lo hanno sviluppato attraverso quattro direttrici complementari tra loro:

1. la delimitazione della categoria dei reati di pericolo contro la salute, anticipando, ove necessario, l'incriminazione già alla soglia del rischio e prendendo in considerazione l'incidenza del principio di precauzione e le potenzialità offensive di condotte pericolose per la salute anche nel medio e lungo termine;
2. la rielaborazione del sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari;
3. l'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai reati in materia agroalimentare, in considerazione del mancato inserimento delle fattispecie poste a tutela di salute e sicurezza alimentare nel novero dei reati di cui al d.lgs. n. 231 del 2001;
4. la creazione di nuove ipotesi di non punibilità sopravvenuta, incentrate su condotte post-fatto del reo a contenuto riparatorio.

Articolo 1 - Tutela dell'incolumità e della salute pubblica

Si condivide la previsione esplicita di disastro sanitario (art. 445-*bis*), un delitto doloso di base aggravato colposamente dall'evento, autonoma rispetto alle singole fattispecie previste agli articoli precedenti, costruita allo scopo di rafforzare la tutela in chiave anticipatoria rispetto alle non infrequenti ipotesi di difficile dimostrazione della causalità individuale dei singoli eventi (tumori o patologie verificatesi a distanza di anni e decenni per effetto delle sostanze proibite assunte).

Articolo 2 - Tutela del commercio dei prodotti alimentari

La Commissione ha quindi provveduto a una sostanziale riformulazione dell'art. 516 c.p.; quest'ultimo viene qualificato come vera e propria fattispecie base di frode in commercio di alimenti (generica e sussidiaria rispetto alle ipotesi di cui ai rinnovati artt. 517 e 517-*quater*),

connotato in termini di specialità rispetto all'ipotesi di cui all'art. 515 c.p. (non intaccata dalla riforma), sia per la qualificazione dell'oggetto materiale, sia per l'ampliamento del campo di applicazione ad ogni attività commerciale, agricola, industriale o di intermediazione.

Si estende l'area di punibilità e si anticipa la soglia di tutela del bene giuridico a condotte che prescindono dalla fase di negoziazione (prodromiche rispetto alla vera e propria consegna); dall'altra, per il tramite del riferimento all'alterità degli alimenti rispetto a quanto dichiarato o pattuito sotto il profilo dell'origine, provenienza, qualità o quantità, si allarga la platea dei soggetti tutelati, includendo pluralità indeterminate di consumatori, prima ancora che l'offesa possa individualizzarsi.

Viene altresì proposta una nuova versione dell'art. 517 c.p., in cui si punisce la vendita di alimenti con segni mendaci, ravvisabile ogni qualvolta il consumatore sia dolosamente indotto, attraverso l'utilizzo di segni distintivi o indicazioni false o fallaci, anche figurative, ovvero l'omissione di indicazioni obbligatorie che, per legge, devono essere inserite sulla confezione dell'alimento, a ritenere una diversa qualità del prodotto.

Si prospetta poi la riscrittura dell'art. 517-*quater* c.p. diretta a sanzionare le ipotesi di "contraffazione di alimenti a denominazione protetta", anticipando e ampliando il raggio d'incriminazione anche a condotte prodromiche rispetto alla consegna (con l'esclusione, tuttavia, di quelle di mera evocazione e usurpazione, ritenute eccessivamente indeterminate). In continuità con la vigente formulazione, permane al secondo comma la preconditione necessaria per la punibilità del fatto e cioè che siano state osservate le discipline legislative, europee e pattizie aventi ad oggetto gli alimenti a denominazione protetta.

Sono infine previste, all'art. 517-*bis*, tre nuove circostanze aggravanti nel caso in cui i fatti siano commessi mediante falsi documenti di trasporto o false dichiarazioni all'organismo di vigilanza o nell'ambito, nelle forme o per le finalità della grande distribuzione o del commercio all'ingrosso ovvero ancora nel caso in cui l'alimento sia falsamente presentato come biologico (nuova frontiera, quest'ultima, di sempre crescenti condotte fraudolente).

Confartigianato e CNA Agroalimentare ribadiscono il *favor* verso siffatte previsioni, tuttavia auspicano in sede giurisdizionale una graduazione dell'ammontare delle sanzioni che per una impresa di grandi dimensioni non costituisce un valido deterrente per non commettere di nuovo fattispecie di reato.

Agropirateria (Art. 517-*quater*)

La tipizzazione di siffatta fattispecie di reato costituisce un primo passo per il sistema giuridico, per affrontare più da vicino una ramificazione di condotte illecite. È necessario stringere ancora di più le maglie della legislazione al fine di dare effettiva tutela in un contesto caratterizzato da forme diffuse di criminalità organizzata che alterano la leale concorrenza tra le imprese ed espongono a continui pericoli la salute delle persone.

Come noto, le mafie operano attraverso furti di attrezzature e mezzi agricoli, *racket*, abigeato, estorsioni, o con imposizione di manodopera o di servizi di trasporto o di guardiania alle aziende agricole, danneggiamento delle colture, aggressioni, usura, macellazioni clandestine, caporalato e truffe nei confronti dell'Unione europea, nonché condizionando la commercializzazione degli alimenti, gestendo i trasporti e lo smistamento, il controllo di intere catene di supermercati, l'esportazione del nostro vero o falso *Made in Italy*, la creazione all'estero di centrali di produzione dell'*Italian sounding* e lo sviluppo *ex novo* di reti di smercio al minuto anche compromettendo in modo gravissimo la qualità e la sicurezza dei prodotti, con l'effetto indiretto di minare profondamente l'immagine dei prodotti italiani e il valore del marchio *Made in Italy*.

Articolo 5 - Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

La strada prescelta è stata quella di un duplice intervento nel corpo del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231: l'ampliamento dei reati presupposto alle frodi in commercio di prodotti alimentari (artt. 516, 517, 517-*quater* e 517-*quater*.1 c.p.) e ai delitti contro la salute pubblica (artt. 439, 439-*bis*, 440, 440-*bis*, 444, 445-*bis* e 452 c.p.) da una parte; la previsione di una peculiare figura di modello di organizzazione e gestione, idoneo a escludere o attenuare la responsabilità delle imprese alimentari costituite in forma societaria, dall'altra.

L'articolo in commento introduce un doppio binario di responsabilità per le imprese, un modello organizzativo *ad hoc* per le imprese operanti nel settore alimentare che rientrano nella definizione contenuta all'art. 3 Regolamento (CE) n. 178/2002.

L'art. 3 del citato Regolamento reca una definizione molto ampia di impresa alimentare, che ricomprende ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse a una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti a prescindere, dunque, dalla forma giuridica rivestita. Di conseguenza, la platea di soggetti destinatari della riforma diviene piuttosto estesa.

Dal punto di vista soggettivo, il richiamo effettuato nell'*incipit* dell'art. 6-bis, che fa rinvio al solo articolo 6 del d.lgs. 231/01 sembra restringere l'ambito di azione del nuovo modello ai soli reati commessi da soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione. Le ragioni di tale limitazione non sono chiare. La scelta appare peraltro del tutto incoerente rispetto alla spinta estensiva della responsabilità amministrativa da reato che, grazie alle proposte di legge in titolo viene estesa a nove nuove fattispecie incriminatrici cui si aggiungono le ulteriori fattispecie colpose indicate dall'art. 452 c.p. (per inciso, le prime fattispecie colpose ad essere introdotte a seguito di quelle in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui all'art. 25-septies d.lgs. 231/01).

Nei confronti di piccole e medie imprese si prevede una notevole semplificazione, con la possibilità che il compito di vigilanza possa essere assegnato a un solo soggetto, purché dotato – oltre che di autonomi poteri di iniziativa e di controllo – di adeguata professionalità e specifica competenza anche (ma non solo) nel settore alimentare, individuato nell'ambito di un elenco nazionale appositamente istituito.

Sempre in chiave semplificatoria, è consentito al titolare di imprese alimentari aventi meno di dieci dipendenti e un volume d'affari annuo inferiore a 2 milioni di euro di svolgere direttamente i compiti di prevenzione e tutela della sicurezza degli alimenti o mangimi e della lealtà commerciale (sempre che abbia frequentato corsi di formazione adeguati alla natura dei rischi correlati alla propria attività produttiva), venendo meno l'obbligo di designare l'operatore del settore degli alimenti o dei mangimi, il responsabile della produzione e il responsabile della qualità.

La soluzione prescelta, da una parte impone oneri contenutistici più dettagliati e stringenti, dall'altra è accompagnata da benefici in termini di esclusione o attenuazione della responsabilità, nell'ottica di rendere per le imprese i comportamenti virtuosi prima di tutto 'convenienti'.

La disposizione al momento presenta ancora tante ombre.

Anzitutto, appare troppo indeterminata, in quanto affianca all'efficacia esimente del modello speciale una efficacia "attenuante". Il contenuto e la portata di tale attenuante (nonché i contorni applicativi rispetto all'efficacia esimente e alla riduzione della sanzione pecuniaria in caso di adozione del modello postumo) non sono meglio definiti dal legislatore e pertanto saranno la prassi e la giurisprudenza a connotarle di significato.

Da qui, non è indubbio che a fronte di eventuali benefici, si caricheranno le imprese, soprattutto quelle più piccole, di ulteriori costi gestionali e di oneri burocratici.

Per le grandi imprese questi costi sarebbero ammortizzati da non lievi ritorni in termini di immagine e di miglioramento del sistema interno di *compliance*, ma per le piccole realtà verrebbe alterato il regolare svolgimento del ciclo produttivo.

Ciò nondimeno, giova ricordare che tale previsione potrebbe correre il rischio di essere un duplicato di quanto già previsto in capo agli operatori del settore alimentare, rispetto alle osservanze e alle responsabilità previste in materia di igiene degli alimenti, tracciabilità, MO.CA. ed etichettatura.

La normativa europea attualmente vigente ha cambiato radicalmente il sistema dei controlli nel settore dei prodotti agro-alimentari. Infatti, in ogni stabilimento di produzione di prodotti alimentari (come pure in ogni centro di vendita: supermercati, catene di distribuzione e anche ristoranti), deve essere designato un responsabile interno (con responsabilità civili, penali e amministrative), il quale deve vigilare su ogni attività di produzione (e/o di commercializzazione) dal momento in cui entrano le materie prime o i prodotti di base nello stabilimento, o nel centro vendita, fino al momento in cui escono (o vengono commercializzati o consumati) i prodotti finiti, in modo da poter monitorare, con registrazioni scritte, l'intero processo di produzione, di commercializzazione e/o di somministrazione.

Il controllore interno potrebbe essere sanzionato dall'Autorità pubblica di controllo esterno, che esegue i controlli ufficiali, anche se i prodotti, in caso di ispezione, risultassero esenti da difetti, qualora il controllore interno non avesse eseguito le registrazioni previste e osservato le prescrizioni imposte¹.

¹ Nel nostro Paese, la sicurezza degli alimenti è garantita da oltre 900mila tra ispezioni e controlli alimentari su una platea di 1.400.000 operatori del settore alimentare (il 92% dei quali sono microimprese) e sono realizzati, ogni anno, da diverse autorità di controllo. Se si considera la sola attività ufficiale di verifica sulle attività di produzione, distribuzione e somministrazione di alimenti e bevande, quasi il 90% degli interventi viene eseguito dalle ASL e, in particolare, dai Servizi veterinari e di igiene degli alimenti, con oltre 500.000 controlli l'anno. Seguono il Nucleo anti sofisticazione del comando dei carabinieri (Nas) e l'Ispettorato centrale repressione frodi (Icqrf), uno dei maggiori organismi europei di controllo dell'agroalimentare.

In Italia i controlli sulla sicurezza degli alimenti vengono svolti da una decina di organismi di controllo, i principali sono: Servizi veterinari e di igiene degli alimenti (Sian) delle Aziende sanitarie locali; l'Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali; i reparti specializzati del Comando carabinieri (Nas e Nac); il Corpo forestale dello stato; le Capitanerie di porto e la Guardia di finanza; i Posti di ispezione frontaliere (Pif); gli Uffici di sanità marittima aerea di frontiera (Usmaf); l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché l'Istituto superiore di sanità ed i laboratori degli Istituti zooprofilattici sperimentali per l'esecuzione delle analisi sui campioni prelevati. Ricordiamo anche l'*Antitrust* per le violazioni al Codice del Consumo.

Articolo 6 – Delega di funzioni in materia agroalimentare

Il progetto di riforma in commento si prefigge anche l'apprezzabile obiettivo di disciplinare la delega di funzioni in materia agroalimentare. Si rivolge l'attenzione alle condizioni di ammissibilità della delega delineate dall'art. 1-*bis* che verrà introdotto nella L. 283/1962, per le quali il legislatore sembra attingere a piene mani da quanto prescritto dall'art. 16 d.lgs. 81/08 (regolante la delega di funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro).

È noto come la delega di funzioni costituisca uno strumento importante non solo dal punto di vista dell'ottimizzazione organizzativa dell'attività di impresa, bensì anche dal punto di vista della tutela da responsabilità penale "da posizione": in tale contesto, le condizioni di ammissibilità della delega individuate dalla riforma, sebbene non circostanziate, assumono significativa rilevanza (se sapientemente adattate alle peculiarità strutturali dell'impresa), poiché forniscono i criteri orientativi per formalizzare una delega efficace che non costituisca solamente un aggravio per le imprese, soprattutto quelle di piccole dimensioni.

Si avverte, anzi, la necessità di semplificare la materia della salute e sicurezza sul lavoro considerato l'elevato numero di adempimenti obbligatori e di analisi del rischio cui sono soggetti gli imprenditori, distinguendo gli obblighi meramente documentali da quelli di carattere prevenzionale, mantenendo comunque inalterati i livelli di tutela di salute e sicurezza. In particolare, occorre ridefinire il criterio di basso, medio e alto rischio, che determina le ore di formazione da erogare e che attualmente non corrisponde al reale rischio al quale sono esposti i lavoratori nei propri ambienti di lavoro. L'attuale definizione di rischio si basa infatti in una mera e grossolana suddivisione delle categorie economiche espresse nella tabella ATECO con l'evidente conseguenza – per fare un esempio – che un'impresa alimentare artigiana con due lavoratori è sottoposta agli stessi obblighi formativi di un'industria alimentare con mille addetti. Una suddivisione corretta delle attività a basso, medio e alto rischio è possibile e deve tenere conto di una serie di parametri reali, quali la quantità, l'intensità e l'interferenza dei rischi presenti negli ambienti di lavoro e la dimensione aziendale, così come attualmente avviene in tutti i Paesi europei.

Art. 11 - Categorie degli oli

Confartigianato e CNA Agroalimentare esprimono parere favorevole in quanto si rafforza la tutela di uno dei prodotti simbolo del nostro Paese quale è l'olio, anche rispetto a quanto previsto dal regolamento UE 1308/2013. Ad avviso delle scriventi Organizzazioni, si dovrebbe anche introdurre una diversa ipotesi di reato circa il prezzo di una bottiglia d'olio di oliva, che di fatto potrebbe rappresentare frode in commercio e ingannevolezza verso il consumatore.

L'AGROALIMENTARE IN ITALIA

Con oltre 522 miliardi di euro, il sistema agroalimentare italiano rappresenta il 15% del PIL nazionale: primi in Europa per valore aggiunto agricolo, il sistema agroalimentare, inteso complessivamente come agricoltura, silvicoltura e pesca, si conferma settore chiave della nostra economia, in tutte le sue componenti (agricoltura, agroindustria e commercio all'ingrosso e al dettaglio e ristorazione), raggiunge un peso del 15% del PIL italiano, come media stabile degli ultimi anni. Messo alla prova dalla pandemia, il sistema ha saputo essere resiliente rispetto alla media generale dell'economia (dati CREA).

Nonostante la superficie nazionale sia circa la metà di quella spagnola e francese, l'agricoltura italiana conferma la sua *leadership* europea: è la prima agricoltura d'Europa per valore aggiunto e la terza per produzione lorda vendibile. L'Italia è primo produttore mondiale di vino in volume e primo produttore europeo in valore nella produzione di ortaggi. Nel 2019 il valore della produzione agricola è stato di 57,3 miliardi di euro, in linea con l'anno precedente, di cui oltre il 50% dovuto alle coltivazioni, il 29% circa agli allevamenti e la restante parte alle attività di supporto e secondarie.

Crescita significativa nell'ultimo decennio per l'industria alimentare con +12% di valore aggiunto (circa il doppio rispetto a quello del manifatturiero) e +8% dell'indice della produzione, a fronte di una diminuzione generale.

Indiscusso il contributo dell'agricoltura e dell'industria alimentare (incidenza sul settore del 64%) alla bioeconomia, che, con un fatturato in crescita (+1,3%) di oltre 324 miliardi di euro, costituisce ormai uno degli elementi di forza dell'economia italiana. Le produzioni di qualità certificata (DOP-IGP) che, meglio di altre, hanno fatto fronte alle difficoltà legate alla pandemia, si confermano tra le più dinamiche dell'agroalimentare italiano, con un valore che raggiunge i 17 miliardi di euro (+oltre il 4%), tra componente alimentare e vinicola, circa il 19% del totale dell'agro-alimentare italiano.

Se questi dati sono reali, e lo sono, allora bisogna che sia chiaro il messaggio: "o siamo *leader* o siamo dentro un sistema dove le agropiraterie la fanno da padrone".

Non c'è settore più regolamentato e controllato del settore agroalimentare italiano, come dichiarato dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA). La tutela degli alimenti da sempre è inquadrata nell'ambito della salvaguardia del consumatore (finale). Come richiamato nelle proposte di legge la *ratio* tutela e deve tenere conto del valore prioritario

progressivamente assunto dall'«identità» del cibo quale parte irrinunciabile e insostituibile della cultura di territori, delle comunità locali e dei piccoli produttori locali, che definiscono, in sostanza, il «patrimonio alimentare».

L'UNIONE EUROPEA

L'articolo 169 [TFUE] stabilisce che l'Unione [europea] deve contribuire ad assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori mediante gli strumenti che adotta in virtù dell'articolo 114 [TFUE].

La libera circolazione di alimenti sicuri e sani costituisce un aspetto essenziale del mercato interno e contribuisce in modo significativo alla salute e al benessere dei cittadini, nonché alla realizzazione dei loro interessi sociali ed economici.

Per ottenere un elevato livello di tutela della salute dei consumatori e assicurare il loro diritto all'informazione, è opportuno garantire che i consumatori siano adeguatamente informati sugli alimenti che consumano. Le scelte dei consumatori possono essere influenzate, tra l'altro, da considerazioni di natura sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica.

Ai sensi del 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 [(GU 2002, L 31, pag.1)], la legislazione alimentare si prefigge, quale principio generale, di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano e di prevenire qualunque pratica in grado di indurre in errore il consumatore.

Il problema della sicurezza alimentare riferita alla salute dei consumatori (e degli animali), si è posto in modo drammatico, in sede europea, nel corso degli anni '90 del secolo scorso, a partire dal momento in cui sono scoppiate le note crisi alimentari causate dalla cosiddetta malattia della mucca pazza e da altre malattie di origine alimentare.

A seguito di tali crisi, la Commissione europea ha effettuato approfondite ricerche, constatando che all'origine dei problemi, riscontrati nei vari Stati membri, vi era una disciplina incompleta e insufficiente in materia di sicurezza alimentare.

Uno dei principi fondamentali del Regolamento riguarda l'introduzione di una disciplina specifica sugli alimenti per gli animali (mangimi), così da salvaguardare, in modo rigoroso, anche la salute degli animali stessi, perché parte del cibo destinato al consumo umano.

L'applicazione sistematica della normativa in precedenza indicata, ha consentito di ottenere notevoli risultati per quanto riguarda la sicurezza e l'igiene dei prodotti alimentari. Ma tale successo è stato reso possibile soprattutto grazie all'introduzione di un sistema di controlli molto efficiente ed efficace. Questo sistema di controlli è il risultato dell'applicazione congiunta delle norme europee sui controlli interni, direttamente imposte agli operatori del settore (autocontrollo/HACCP), e di quelle relative ai controlli ufficiali esterni, contenute nel Regolamento Ce n. 882/2004.

Il sistema dei controlli praticato nel passato consisteva unicamente nei controlli esterni effettuati dall'autorità pubblica di controllo. In Italia, negli anni Ottanta, il rappresentante dell'Autorità pubblica di controllo entrava nello stabilimento di produzione dell'impresa da sottoporre a controllo, prelevava i campioni dei prodotti da esaminare e li trasmetteva, per le analisi, all'Istituto di igiene e profilassi.

Il sistema dei controlli abbinati, interni ed esterni, imposto dalla normativa europea negli anni Novanta, come già accennato, ha in effetti completamente ribaltato la situazione preesistente, perché ha introdotto un sistema di controllo preventivo al posto di quello repressivo.

L'obiettivo perseguito con tale nuovo sistema è, infatti, quello di assicurare l'immissione in commercio di prodotti agroalimentari sicuri, non quello di sanzionare l'operatore che sbaglia.

La normativa europea attualmente vigente ha cambiato radicalmente il sistema dei controlli nel settore dei prodotti agro-alimentari. In base all'attuale normativa, infatti, in ogni stabilimento di produzione di prodotti alimentari (come pure in ogni centro di vendita: supermercati, catene di distribuzione e anche ristoranti), deve essere designato un responsabile interno (con responsabilità civili, penali e amministrative), il quale deve vigilare su ogni attività di produzione (e/o di commercializzazione) dal momento in cui entrano le materie prime o i prodotti di base nello stabilimento, o nel centro vendita, fino al momento in cui escono (o vengono commercializzati o consumati) i prodotti finiti, in modo da poter monitorare, con registrazioni scritte, l'intero processo di produzione, di commercializzazione e/o di somministrazione.

I risultati realizzati in applicazione di tale sistema di controllo sono stati straordinari, soprattutto per quanto riguarda il nostro Paese.

I prodotti agroalimentari che, come in precedenza ricordato, negli anni Ottanta non trovavano facile accesso ai mercati esteri a causa della scarsa affidabilità dei controlli, hanno realizzato nel corso degli anni uno stupefacente sviluppo nelle vendite e nelle esportazioni.

A partire dal 2012, come è stato reso noto dalla stampa specializzata, il comparto alimentare ha raggiunto, in Italia, il secondo posto dopo la meccanica, con riferimento al PIL. Il sistema dei controlli di carattere sanitario, sopra descritto, ha avuto come effetto di portare tutti gli operatori italiani dei settori agroalimentari (di produzione e di distribuzione) a migliorare notevolmente le tecniche di lavorazione e il livello degli *standard* qualitativi praticati all'interno delle loro imprese.

Le imprese agro-alimentari dovranno sicuramente porre la dovuta attenzione a questa modifica normativa in quanto sintomo dell'importanza della materia per il legislatore, che in quest'ottica sarà opportuno tenga conto della dimensione delle imprese del settore che vedono il 92% della filiera agroalimentare composto da microimprese.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Razionalizzare una materia così complessa come quella alimentare cercando di contemperare la salvaguardia della salute pubblica con quella del fare impresa certamente è un lavoro non di poco conto. Si tratta di due interessi che, pur intrecciandosi spesso dando luogo a un unico illecito che presenta aspetti sia di sicurezza alimentare sia di violazione di regole di mercato, sono in realtà diversificati.

I testi elaborati non possono quindi che suscitare alcune perplessità per gli operatori virtuosi che operano sempre nella legalità.

Tuttavia, al fine di apportare modifiche e correttivi, Confartigianato e CNA Agroalimentare ribadiscono la piena disponibilità a collaborare per limitare ambiti di incertezza delle fattispecie e per lavorare al fianco del legislatore per non appesantire le piccole imprese alimentari di oneri burocratici e incertezza operativa.