



Comando Carabinieri per la Tutela della Salute

SENATO DELLA REPUBBLICA
10[^] COMMISSIONE AFFARI SOCIALI, SANITÀ, LAVORO PUBBLICO E PRIVATO,
PREVIDENZA SOCIALE



**AUDIZIONE DEL COMANDANTE DEL COMANDO
CARABINIERI PER LA TUTELA DELLA SALUTE**

*Disegno di Legge 651 “Disposizioni in materia di divieto di produzione
e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi sintetici”*

21 giugno 2023

1. Premessa

Desidero, preliminarmente, ringraziare il Signor Presidente ed i Senatori Componenti della Commissione per aver consentito all'Arma dei Carabinieri e, in particolare, al Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, di illustrare alcuni aspetti inerenti al Disegno di Legge 651 "*Disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi sintetici*".

L'Arma dei Carabinieri, per il tramite del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute - quale Reparto Speciale posto alle dipendenze funzionali del Ministro della Salute - concorre nelle attività di controllo, attribuite e sviluppate a vario titolo dagli Organi di Vigilanza del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), affinché siano salvaguardate norme e cautele che garantiscono la tutela della "salute dei consumatori".

Dal 15 ottobre 1962, data di istituzione, i NAS svolgono specifici compiti da ultimo compendati nel D.M. 30.07.2015 del Ministro della Salute, sostanzialmente riconducibili alle seguenti aree tematiche:

- sicurezza alimentare (*salubrità dei prodotti di origine animale, vegetale e delle bevande*);
- veterinaria (*animali da reddito e d'affezione*);
- sanitaria (*sanità pubblica e privata, professioni e arti sanitarie, antidoping, sicurezza nei luoghi di lavoro*);
- farmaceutica (*filiera produttiva e distributiva dei medicinali ad uso umano e veterinario*).

La legittimazione ad operare nei suddetti comparti proviene dalla:

- qualifica di Ufficiale o Agente di polizia giudiziaria, sotto la direzione dell'Autorità Giudiziaria, ai sensi dell'art. 56 c.p.p.;
- abilitazione allo svolgimento di ispezioni, verifiche e controlli amministrativi, nell'ambito dell'esercizio dei poteri di alta vigilanza conferiti dal Ministro della Salute, mediante:
 - . l'equipollenza al "*Tecnico della Prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro*" (D.M. 17.01.1997, n. 58 e D.M. 3.11.2011);
 - . l'abilitazione all'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza (D.M. 28.2.2008 e D.M. 30.7.2015).

Tali qualifiche e la specifica formazione consentono ai Carabinieri del NAS di effettuare controlli e sviluppare attività investigative e di intelligence, non sovrapponibili alle ordinarie verifiche svolte da altri Organi di Vigilanza (A.S.L.), volte ad evidenziare e contrastare le cosiddette "*criticità di sistema*".

I N.A.S.:

- esercitano le funzioni di *polizia giudiziaria (p.g.)* sotto la direzione dell’Autorità Giudiziaria, in quanto considerati “Servizi di P.G.” ex art. 56 c.p.p.;
- svolgono, quali organi di vigilanza nei settori contemplati dal D.M. 26.02.2008 e dal D.M. 30.07.2015, attività amministrativa di carattere preventivo che può evolvere in indagini di polizia giudiziaria;
- effettuano indagini di p.g. e verifiche amministrative attraverso:
 - attività "d'intelligence", volte a rilevare gli illeciti nei campi delle sofisticazioni e delle frodi alimentari, nonché della dispensazione del farmaco e delle truffe in danno del Servizio Sanitario Nazionale;
 - strategie operative mensili, nel corso delle quali sono effettuati controlli in uno o più settori merceologici. In particolare, nel corso dell’ultimo mese, è stata effettuata una campagna di controllo mirata al contrasto delle forme illecite di **commercializzazione di prodotti etnici** importati e distribuiti sul territorio nazionale, eseguendo ca. **700 ispezioni** che hanno determinato l’accertamento di **irregolarità in 329 strutture (pari al 50% circa degli obiettivi controllati)**, a seguito delle quali sono state segnalate alla Autorità Giudiziaria e Sanitaria oltre 300 operatori di settore e contestate 540 sanzioni amministrative, per un valore complessivo di oltre 500 mila euro.
Nel complesso, sono state **sequestrate 2000 tonnellate di prodotti alimentari** (prodotti ittici, carnei, vegetali etc.) poiché non idonei al consumo in quanto privi di tracciabilità, in cattivo stato di conservazione e o detenuti in locali interessati carenze igieniche e/o con etichettatura irregolare, per un valore commerciale di circa 4 milioni di euro;
 - monitoraggi e servizi di controllo in campo nazionale su obiettivi d’interesse produttivo, commerciale ed etico-sociale, pianificati d’intesa con il Ministero della Salute, finalizzati a garantire l’applicazione di leggi e regolamenti e ottenere memorie statistiche idonee a stabilire l’efficacia degli interventi e ad individuare i settori maggiormente a rischio, poiché interessati da significative criticità, sui quali far convergere periodicamente i controlli;
 - operazioni d’iniziativa o su delega dell’Autorità Giudiziaria ovvero a richiesta del Ministero della Salute o dell’Arma territoriale nonché su segnalazione dei cittadini.

L’intensa attività sviluppata dalla Specialità dell’Arma, d’intesa con il Ministero della Salute, ha consentito, solo nell’ultimo anno, di sottrarre dalle tavole degli italiani **oltre 8.000 tonnellate** di alimenti irregolari di varia natura (prodotti ittici,

lattiero-caseari, carne, prodotti da forno e cereali, bibite e bevande), per un valore complessivo di oltre 34 milioni di euro.

Nel complesso sono state eseguite ca. **27 mila ispezioni** nei confronti dell'intera filiera agroalimentare (produzione, distribuzione e ristorazione), rilevando **irregolarità in oltre 10 mila** strutture ispezionate (**il 37%**).

Nel corso dei controlli sono state accertate **16.118 violazioni** alle normative nazionali e comunitarie che disciplinano l'igiene e la sicurezza degli alimenti; **arrestati 3** operatori del settore alimentare (2 veterinari addetti ai controlli della filiera delle carni e lattiero-casearia per corruzione ed abuso di ufficio, un titolare di un caseificio per furto di energia elettrica), **segnalati 9.328** soggetti alle Autorità competenti (di cui 772 denunciati all'Autorità Giudiziaria), elevate sanzioni amministrative per oltre **126 milioni di euro**. **798** le strutture **chiuse** per gravi irregolarità igienico-sanitarie ed autorizzative.

2. Esame del D.L. 651 “Disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi sintetici”

2.1. Finalità (Art. 1)

Il disegno di legge in disamina detta disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione in commercio di alimenti sintetici, con particolare riguardo alla produzione della carne sintetica quale risultato di un processo di coltivazione cellulare operata in laboratorio su cellule animali staminali.

Al momento, sulla base dei numerosi studi scientifici effettuati in materia, non sempre concordi tra loro, nonché in considerazione dello stato embrionale della ricerca e sperimentazione di tali tipologie di alimenti, non si è in grado di valutare possibili effetti negativi sulla salute pubblica derivanti dal consumo di cibi non convenzionali.

Premesso quanto sopra, si concorda pienamente con le finalità del D.L. in parola attesa la necessità di colmare il vuoto normativo nello specifico settore e fornire uno strumento legislativo a supporto dell'attività degli organi di controllo.

Non esistendo al momento alcun parere tecnico scientifico da parte dell'Agenzia per la Sicurezza Alimentare dell'Unione Europea (EFSA), devono trovare applicazione i **principi di “rischio e di precauzione”** previsti dall'**art. 7 del Regolamento (CE) n. 178/2002** del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002.

Come esplicitato nell'ambito del Dossier annesso al disegno di legge, il citato art. 7, in una situazione d'incertezza sul piano scientifico e in caso di possibili effetti dannosi per la salute, prevede la possibilità di adottare delle **misure provvisorie di**

gestione del rischio necessarie a garantire un livello elevato di tutela della salute, **in attesa di ulteriori informazioni scientifiche** per una valutazione più esauriente dei potenziali pericoli.

Tali misure però devono essere:

- **proporzionate** e prevedere le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nell'Unione Europea, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti;
- **riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole** a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente.

Al riguardo, il concetto di provvisorietà di cui all'art. 7 apparirebbe non pienamente in linea con la finalità espressa dall'art. 1 del DdL di "preservare il patrimonio agroalimentare", considerato, quest'ultimo, come bene giuridico permanente e sottoposto a tutela di natura non provvisoria. Inoltre, il richiamo all'art. 7 del Reg. 178/2002 imporrebbe un esplicito riferimento al "*riesame entro un periodo di tempo ragionevole*" delle misure adottate e quindi delle restrizioni previste dal disposto normativo, mentre invece nella proposta di legge, all'art. 5, si fa riferimento al rinvio ed aggiornamento delle sole sanzioni¹.

Pertanto, condividendo pienamente le finalità del DdL 651 tese a colmare il vuoto regolamentare nello specifico settore degli alimenti sintetici, così da fornire uno strumento normativo a supporto dell'attività degli organi di controllo, si ritiene opportuno valutare la possibilità di prevedere un meccanismo di revisione non solo del sistema sanzionatorio previsto dall'art. 5, bensì anche del divieto previsto dall'art. 2², nell'eventualità di una futura autorizzazione all'importazione da parte di EFSA, come già operato dalla *Food and Drug Administration* statunitense.

2.2 Divieto di produzione e commercializzazione di alimenti e mangimi sintetici (Art. 2)

All'art. 2 della proposta in esame si fa riferimento ai mangimi in generale ("mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o da tessuti derivanti da

¹ Art. 5 co. 2: "L'entità delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla presente legge è aggiornata ogni due anni, sulla base delle variazioni dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, rilevato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) mediante decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della salute dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste".

² Art. 2: "[...] è vietato agli operatori del settore alimentare e agli operatori del settore dei mangimi, impiegare nella preparazione di alimenti, bevande e mangimi, vendere, detenere per vendere, importare, produrre per esportare, somministrare o distribuire per il consumo alimentare, alimenti o mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o da tessuti derivanti da animali vertebrati".

animali vertebrati”). Nell’ambito della relazione tecnica si fa esplicito riferimento ai “mangimi destinati al consumo animale”, senza specificare se trattasi di animali da reddito o d’affezione o di entrambi.

Si ritiene opportuno valutare la possibilità di prevedere una definizione più puntuale al fine di includere nel divieto previsto dall’art. 2 anche i mangimi destinati agli animali d’affezione, oltre che quelli destinati agli animali da reddito per il consumo umano.

2.3 Autorità per i controlli (Art. 3)

Ferme restando le prerogative di ciascuna Forza di Polizia/Organo di controllo, occorre sottolineare che il D.Lgs. n. 27 del 2 febbraio 2021³ inerente alle “*Disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Rg. (UE) 217/625*” (relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività effettuate per garantire l’applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari), assegna ai NAS un ruolo peculiare in materia di sicurezza alimentare. Infatti, l’art. 2, co. 10, prevede che “*Il Ministero della Salute, in qualità di Autorità competente, può avvalersi del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, garantendone il coordinamento delle attività di accertamento con le attività di controllo svolte dalle altre Autorità territorialmente competenti*”.

Il successivo co. 12, chiarisce che “*il personale e le forze di polizia afferenti ad altre Istituzioni che, nello svolgimento dei controlli condotti per la propria attività istituzionale, sospettino la presenza di non conformità nei settori di cui al co. 1, ne danno tempestiva segnalazione alle Autorità competenti*”.

Anche la Circ. del Ministero dell’Interno del 08.06.2022, emanata a seguito dell’entrata in vigore del D.Lgs. 27/2021, ribadisce la volontà del legislatore di sancire una riserva di competenza in favore delle autorità previste dal citato art. 2, con la conseguenza che, fuori dai casi costituenti reato, gli altri Organismi delle Forze di Polizia non possono procedere alla contestazione degli illeciti amministrativi se non congiuntamente alle predette Autorità di controllo.

Peraltro, la **legittimazione ad operare**, come accennato in premessa, proviene dalla abilitazione allo svolgimento di ispezioni, verifiche e controlli amministrativi, nell’ambito dell’esercizio dei poteri di alta vigilanza conferiti dal Ministro della Salute, con particolare riguardo ai poteri conferiti ai militari del NAS con la qualifica

³ Disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell’articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117.

equipollente al “*Tecnico della Prevenzione nell’ambiente e nei luoghi di lavoro*” (D.M. 30.7.2015).

Orbene le due finalità espresse nell’art. 1, da una parte la tutela della salute umana e dall’altra la tutela degli interessi dei cittadini, nonché la salvaguardia del patrimonio agroalimentare, quale insieme di prodotti espressione del processo di evoluzione socio-economica e culturale dell’Italia, di rilevanza strategica per l’interesse nazionale, potrebbero causare ambiguità sulla determinazione dell’Autorità competente a cui inoltrare il rapporto dei controlli, individuabile per materia, nel Ministero della Salute (con le sue articolazioni territoriali, ASL, etc.) o nel Ministero dell’Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

Al riguardo, si richiama anche quanto stabilito all’art. 3 del citato D.Lgs n. 27/2021⁴ ove viene individuato il **Ministero della Salute quale organismo unico di coordinamento**.

Inoltre, la stessa disposizione prevede al comma:

- **2: al fine di assicurare l'omogeneità e l'uniformità di comportamento nell'effettuazione dei controlli ufficiali**, nel rispetto dei principi sanciti dal Regolamento, **qualora siano coinvolte diverse Autorità competenti, il Ministero della Salute coordina l'attività delle stesse individuando modalità e strumenti condivisi;**
- **3: le Autorità competenti** che effettuano controlli ufficiali nei settori di cui all'articolo 1, comma 2 del Regolamento **provvedono a trasmetterne annualmente**, non oltre il 30 aprile, **gli esiti al Ministero della Salute.**

Sulla base delle suesposte considerazioni, si ritiene opportuno valutare la possibilità di prevedere il Ministero della Salute, non solo quale autorità competente per i controlli, così come prospettato all’art. 3 del Disegno di Legge, ma anche quale unico organismo di coordinamento, analogamente a quanto previsto dal D.Lgs. 27/2021.

⁴ Art. 3 D.Lgs. 27/2021:

1 “Il Ministero della salute, designato, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettera c) della legge 4 ottobre 2019, n. 117, quale organismo unico di coordinamento, coordina, individuando modalità e strumenti condivisi le autorità competenti responsabili dei controlli ufficiali nei settori di cui all'articolo 1, comma 2 del medesimo regolamento, nella predisposizione del Piano di controllo nazionale pluriennale (PCNP), da approvare ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo le modalità di cui all'articolo 109 del Regolamento.

2: Al fine di assicurare l'omogeneità e l'uniformità di comportamento nell'effettuazione dei controlli ufficiali, nel rispetto dei principi sanciti dal Regolamento, qualora siano coinvolte diverse Autorità competenti, il Ministero della salute coordina l'attività delle stesse individuando modalità e strumenti condivisi.

3 Le Autorità competenti che effettuano controlli ufficiali nei settori di cui all'articolo 1, comma 2 del Regolamento provvedono a trasmetterne annualmente, non oltre il 30 aprile, gli esiti al Ministero della salute. Con decreto del Ministro della salute sono stabilite le modalità di trasmissione”.

2.4. Sanzioni (Art. 4)

L'entità delle sanzioni pecuniarie introdotte dall'art. 4, nonostante possano apparire particolarmente afflittive rispetto ad altre violazioni in materia di sicurezza alimentare, si ritengono adeguate come strumento deterrente, considerando che, allo stato, verrebbero applicate nei confronti di trasgressori verosimilmente appartenenti alla grande industria e/o macro gruppi della distribuzione nazionale e/o internazionale.

Per le stesse motivazioni si valuta positivamente l'introduzione di sanzioni accessorie quali la confisca del prodotto illecito, il divieto di accesso a contributi, finanziamenti, agevolazioni o altre erogazioni concessi o dallo Stato, da altri enti pubblici o dall'Unione Europea nonché la possibilità di chiusura dello stabilimento di produzione qualora ne ricorrano le condizioni.

Tuttavia dalla lettura dell'art. 4, emergerebbero, sul piano applicativo, le seguenti osservazioni:

- a. criticità in ordine alle modalità di calcolo della sanzione amministrativa connessa con il *“fatturato totale annuo realizzato nell'anno precedente”* nel caso in cui il trasgressore sia una azienda di nuova costituzione e, pertanto, senza alcun riferimento al fatturato precedente.

Tale problematica potrebbe essere risolta, in caso di azienda in assenza di fatturato, dando la possibilità di applicare il *“doppio del minimo o terzo del massimo”* (art. 16 L. 689/81⁵), categoricamente escluso dall'art. 3 comma 2 ed aggiungere delle previsioni di gradualità, ovvero fornendo dei parametri di valutazione più circostanziati.

- b. a seguito dell'applicazione dei criteri sanzionatori previsti dal co. 1 potrebbero crearsi situazioni di **disparità afflittive con particolare riguardo al minimo edittale**, pari a € 10 mila o 10% del fatturato nel caso in cui questo sia superiore a € 60 mila. Infatti, aziende con fatturato inferiore ai 60.000 euro potrebbero pagare una sanzione amministrativa (pari a € 10 mila) più afflittiva rispetto alle aziende con fatturato superiore ai 60.000 euro ma inferiore ai € 100 mila⁶.

⁵ Art. 16 L. 689/1981 co. 1: E' ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione.

⁶ Esempio:

- azienda A con fatturato pari a € 10.000,00: sanzione pari ad € 10.000,00 (pari al minimo edittale);
- azienda B con fatturato pari a € 61.000,00: sanzione pari ad € 6.100,00 (10% del fatturato).

Al riguardo, si ritiene opportuno valutare la possibilità di ridurre la sanzione minima edittale ad € 6.000,00 o, alternativamente:

- a. elevare la soglia di fatturato successivamente alla quale applicare il 10%;
- b. non prevedere il nesso di collegamento con il fatturato aziendale.

- c. il co. 2 dispone che *“per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla presente legge, l’autorità competente tiene conto della gravità del fatto, della durata della violazione, dell’opera svolta dall’agente per l’eliminazione o l’attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché delle condizioni economiche dello stesso”*.

Tale assunto:

- presuppone che all’agente contravventore siano già state imposte, all’atto accertativo, quanto meno delle prescrizioni/diffide ad adempiere;
- concede **ampia discrezionalità all’autorità competente** (e quindi all’organo accertatore), sull’entità della sanzione da applicare che potrebbe comportare:
 - disparità di trattamento sanzionatorio in ragione di valutazioni dell’operatore basate su elementi “non oggettivi”;
 - dare origine ad una serie di ricorsi amministrativi a seguito della presunta inesatta applicazione della somma contestata;
 - sottoporre l’organo accertatore ad eventuali giudizi di responsabilità contabile.

2.5. Ulteriori considerazioni

a. analisi di laboratorio: nell’ambito della proposta normativa sarebbe utile **indicare i laboratori accreditati di riferimento presso cui effettuare le analisi** dei campioni di carne sintetica oggetto di verifica ai fini della compiuta contestazione degli eventuali addebiti.

Al riguardo, potrebbero essere individuati gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali già presenti a livello regionale e già aventi competenza sui prodotti carnei.

b. etichettatura: nel caso le Autorità competenti autorizzino la produzione e l’immissione nel mercato, gli alimenti a base di carne sintetica dovrebbero comunque rispondere a tutti i criteri di sicurezza alimentare, etichettatura, tracciabilità già previsti per gli alimenti tradizionali.

In tale contesto, si ritiene essenziale la corretta etichettatura secondo il **principio della massima trasparenza comunicativa a favore del consumatore**, per consentire una scelta consapevole basata su chiarezza, origine e modalità di produzione e lavorazione di questi innovativi e ancora non classificati prodotti alimentari.

Al riguardo, si ritiene opportuno valutare la possibilità di prevedere, nell'ambito del disposto normativo, specifiche istruzioni e modalità di etichettatura in modo da rendere assolutamente chiara e comprensibile per il consumatore l'origine della carne coltivata (*esempio: utilizzando caratteri grandi, facilmente leggibili e posti sulla parte anteriore dell'imballaggio*).