

# Riforma "Caselli"

## A rischio senza Pm e giudici specializzati

Indispensabile una riorganizzazione della macchina giudiziaria italiana

di Carlo e Corinna Correra

Avvocati ed Esperti di Legislazione degli alimenti

**Nel 2016 dovrebbe prendere vita la riforma dei reati agroalimentari predisposta dalla Commissione "Caselli". Ma perché risulti efficace, è necessario affidare la quotidiana applicazione delle nuove regole a Pubblici ministeri e giudici specializzati**

I 2016 potrebbe essere un anno di svolta per la disciplina del settore dei reati alimentari se il legislatore non vorrà sciupare l'interessante lavoro, peraltro ancora in corso, della Commissione cosiddetta "Caselli" (dal nome del noto magistrato che la presiede)<sup>1</sup> per una normativa penale "speciale" per il contrasto

dell'agropirateria. Normativa le cui Linee guida, già approntate dalla Commissione, sono ormai state da più parti divulgate nel recente finale del 2015<sup>2</sup>.

È dunque in arrivo un importante lavoro di "riconfigurazione" di vecchie ipotesi di reato, quelle del codice penale e quelle della legge quadro 30 aprile 1962, n. 283 (sull'igiene degli alimenti) in primo luogo, con un aggiornamento dei profili di responsabilità anche per figure professionali, *in primis* quelle degli addetti al marketing e quelle della comunicazione pubblicitaria, che certamente non erano protagonisti – ai tempi di nascita del codice (il 1931!) e della normativa del 1962 – rispetto ai misfatti pericolosi per la salute e/o il portafoglio del consumatore alimentare.

Tutto questo sta per realizzarsi sia attraverso una riscrittura delle vecchie norme penali ed il loro – problematico – raccordo con le più recenti norme dei regolamenti comunitari sia attraverso l'introduzione di nuove, e talora inquietanti, figure delittuose per fenomeni che

<sup>1</sup> La Commissione di studio per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare, guidata da Giancarlo Caselli, è stata istituita presso l'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, su proposta del guardasigilli Andrea Orlando, nell'aprile del 2015.

<sup>2</sup> Il testo delle Linee guida è consultabile e scaricabile all'indirizzo web <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1445592533Linee%20Guida%20Definitivo%20%20Commissione%20Caselli.pdf>

sicuramente faranno discutere gli studiosi del diritto penale e, tra questi, non solo gli avvocati. Una riforma che, peraltro, toccherà anche il codice di procedura penale e, soprattutto, il delicato meccanismo delle garanzie difensive nella fase delle indagini, con particolare attenzione per le analisi di laboratorio.

Si preannuncia così un, prevedibile quanto delicato, dibattito giuridico/dottrinario che, sia detto chiaramente, sarebbe però preferibile sviluppare e risolvere prima dell'approvazione delle nuove norme, piuttosto che dopo ovvero nelle aule giudiziarie e, quindi, con conseguente, e sempre deprecabile, allungamento dei tempi dei singoli processi interessati. Per esempio, ci stiamo riferendo alle problematiche relative al delitto di cui al (nuovo) testo dell'articolo 444 del codice: norma che, in luogo dell'attuale fattispecie, verrebbe dedicata (come espressamente è anticipato dal nuovo titolo proposto dalla Commissione) alle "Informazioni commerciali ingannevoli pericolose".

La nuova norma dovrebbe prevedere la possibilità di incriminazione non solo per il responsabile dell'azienda alimentare, i cui alimenti siano pubblicizzati con modalità tali da porre in pericolo la salute del consumatore, ma anche (in talune forme del nuovo reato riconducibili solo ad una scorretta propaganda pubblicitaria) e solo per gli operatori della comunicazione pubblicitaria<sup>3</sup>. O, ancora, si veda la nuova figura delittuosa di "Disastro sanitario", da introdurre – sempre secondo l'indicazione della Commissione "Caselli" – con l'art. 445 *bis* nel nostro codice penale, però imbattendosi nella dichiarata difficoltà di "tipizzare" il nuovo grave delitto. Difficoltà che si tenta di superare con una – peraltro non più chiara di tanto a sua volta – distinzione (?) tra il bene giuridico "salute pubblica" ed il bene giuridico "sicurezza nella consumazione del prodotto alimentare".

**Il "nuovo" articolo 444 del codice penale dovrebbe prevedere la possibilità di incriminazione non solo per il responsabile dell'azienda alimentare, i cui alimenti siano pubblicizzati con modalità tali da porre in pericolo la salute del consumatore, ma anche per gli operatori della comunicazione pubblicitaria**

Ciò detto, non si può comunque che plaudire per l'imminente arrivo di questa nuova disciplina penale per la sicurezza e la genuinità dei prodotti alimentari. Una novità assolutamente auspicabile per dare finalmente linearità ad un settore normativo in cui il legislatore nazionale da sempre procede invece occasionalmente, diciamo così "a braccio" (o a tentoni?) ovvero senza una visione organica della materia.

Procede, infatti, o sotto la spinta di qualche emergenza (vedi il caso del "vino al metanolo" del 1986) o su sollecitazione del legislatore UE (vedi le direttive CEE degli anni '90<sup>4</sup> per introdurre l'obbligo dell'autocontrollo aziendale con il sistema Haccp).

A questo punto, però, dobbiamo evidenziare – per tempo – un serio rischio di fallimento che questa riforma normativa correrà se la sua quotidiana applicazione dovesse restare affidata alla macchina giudiziaria italiana così come oggi si presenta.

### Non va la giustizia "generica"

Attualmente, infatti, l'organizzazione delle Procure e dei Tribunali della Repubblica italiana non prevede "sezioni specializzate" per legge in materia di sicurezza e frodi alimentari ovvero

<sup>3</sup> Si veda la pag. 30 delle Linee guida pubblicate all'indirizzo web <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1445592533Linee%20Guida%20Definitivo%20%20Commissione%20Caselli.pdf>

<sup>4</sup> Vedi le direttive 92/46/CEE, 92/47/CEE, 43/93/CEE e 93/99/CEE. Si ricorda anche la direttiva 89/397/CEE, però del 1989.

sezioni autonome e distinte all'interno dell'ufficio giudiziario (Procura o Tribunale che sia) e, quindi, con un organico di magistrati assegnati solo alla trattazione dei reati alimentari, specialisticamente preparati sulla legislazione (ed altre discipline – non giuridiche – connesse) in materia di sicurezza e genuinità dei prodotti alimentari. Infatti, quelle attualmente esistenti (e comunque solo in alcune sedi giudiziarie di maggior dimensione) non sono previste per legge, ma sono il frutto di una prassi organizzativa su base tabellare, variabile da sede a sede, anche in relazione al numero – variabile – di magistrati disponibili e si diversificano – le attuali sezioni – anche per le materie specifiche (tra cui anche, ma non solo, quella riguardante i reati alimentari) di sede in sede assegnate alla loro competenza. Comunque, di solito si tratta di "sezioni" che non si occupano solo di una singola materia specialistica, tra cui anche quella alimentare, ma di più materie e, quindi, anche di quelle, per così dire, "generiche".

28

**Quella alimentare  
è una materia le cui normative  
sono connotate da una forte  
richiesta di cognizioni  
specialistiche, rispetto alle  
quali risulta inadeguato  
l'ordinario bagaglio  
professionale del giudice e del  
Pubblico ministero "generico"**

In realtà – allo stato attuale dell'organizzazione giudiziaria nazionale per i reati consumati a mezzo dei prodotti alimentari – possiamo asserire che nella maggior parte dei casi le relative indagini ed i conseguenti processi sono affidati a magistrati "generici" ovvero privi di una preparazione specialistica. Eppure – ribadiamo – si tratta di materia, quella alimentare, le cui normative – connotate come sono da una forte richiesta di cognizioni specialistiche, anche diverse da quelle del solo diritto, e rispetto alle quali risulta comunque del tutto inadeguato l'ordinario bagaglio professionale del giudice e

del Pubblico ministero (Pm) "generico" – sono estranee all'ordinaria formazione professionale del magistrato.

Le conseguenze negative di tale mancanza di "specializzazione" sono già oggi sotto gli occhi degli addetti ai quotidiani lavori giudiziari. Le riportiamo di seguito.

- Per quanto riguarda il Pubblico ministero "generico", va in primo luogo evidenziato che questi si trova in difficoltà a svolgere il suo ruolo di primo "filtro di legalità" ovvero di magistrato di verifica sull'operato degli organi di Polizia giudiziaria. Per giunta, in questo settore costoro, addetti ai controlli ufficiali sulle aziende di produzione e commercio degli alimenti, sono invece organi pubblici specializzati: dai veterinari delle Asl ai carabinieri dei Nas, dagli ispettori dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari ad altri ancora su cui qui sorvoliamo. Trattasi, però, di controllori "specializzati" sì, ma privi della formazione giuridica del livello di un magistrato della Procura della Repubblica, che però a sua volta – in questa materia – è sprovvisto delle necessarie nozioni specialistiche: sia quelle giuridiche sia quelle delle discipline extra-giuridiche connesse (la microbiologia, ad esempio). In tal modo, c'è il rischio concreto che siano avallati non pochi errori giuridici o comunque le "forzature" di contestazione di infrazioni sollevate da parte di questi controllori/Polizia giudiziaria. In pratica, può capitare – e capita – che un siffatto Pm "generico" avalli acriticamente il lavoro degli organi di controllo/Polizia giudiziaria, convalidando – per esempio – sequestri di merce o persino di aziende, magari poi dissequestrati dal Tribunale del Riesame o dalla Cassazione dopo svariati mesi, però, o persino qualche anno dopo e magari arrivando fino al rinvio a giudizio del responsabile dell'azienda alimentare. Salvo poi scoprire, nel dibattimento, quegli errori e quelle forzature in cui il Pm a sua insaputa (!?!) è stato coinvolto.

Sennonché ulteriore guaio è che "a scoprirli" quasi mai è lo stesso Pubblico ministero

che quegli errori ha commesso, e questo perché l'attuale organizzazione giudiziaria "non specialistica" quasi mai prevede che in udienza vada lo stesso Pm delle indagini, Pm che quasi sempre è un Pm togato ovvero "di carriera". In aula, infatti, a svolgere la funzione di Pubblico ministero si trova quasi sempre un Vpo (Vice procuratore onorario) ovvero un magistrato non di carriera, ma onorario, appunto, e quindi – sia giuridicamente che professionalmente – di rango inferiore al Pm "togato" che svolse le indagini e dispose il rinvio a giudizio. È dunque questo "volontario" della Giustizia (il Vpo) – se così ci è lecito definirlo, con tutto il rispetto che merita chi ricopre un ruolo così ingratto, eppur così delicato – a trovarsi in aula al cospetto delle questioni – fondate o meno che siano – sollevate dai difensori dell'azienda alimentare. Questioni che magari sono poi riconosciute valide già dal giudice di primo grado, con conseguente bocciatura delle tesi che il primo Pm, quello "togato" cioè, ha invece recepito dai controllori specializzati. Peraltra, a volte si tratta persino di errori "originali" del Pm togato: tale, per esempio, è di frequente quello di inserire nella lista testi dell'accusa il laboratorista pubblico responsabile delle prime analisi, magari impugnate e superate con analisi di revisione. In tal caso, la Cassazione, ma prima ancora di essa già l'art.

223, ultimo comma, del d.lgs. 271/89, recante le «norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale», esclude che il responsabile della prima analisi possa essere ascoltato come teste in quanto il referto di prima analisi (svoltasi senza le garanzie difensive) non può essere acquisito tra le fonti di prova. In realtà, andava citato come teste l'analista delle analisi di revisione, ovvero quelle svolte appunto con le garanzie difensive, e non il primo analista. Questo evidentemente il Pm togato, autore della lista testi, lo ignorava al momento in cui quella lista ha presentato presso la Cancelleria del Tribunale. E qui si materializza uno dei nei dell'attuale organizzazione giudiziaria: non mandare in aula come Pm chi ha istruito le indagini e le ha ritenute meritevoli della verifica nel dibattimento. Sarebbe invece meglio, secondo il nostro giudizio, che costui partecipasse al dibattimento in aula così da verificare le sue tesi accusatorie, la loro fondatezza o meno ed anche eventuali errori professionali. In tal modo, comunque, crescerebbe la sua professionalità.

## Uno dei nei dell'attuale organizzazione giudiziaria è il non mandare in aula come Pm chi ha avviato le indagini e le ha ritenute meritevoli di verifica nel dibattimento

Queste carenze del Pm – nel sistema attuale – si riverberano naturalmente anche sull'attività del giudice ovvero sulla fase del giudizio che ne resterà per lo meno rallentata (a fronte di questioni, preliminari e non, nate appunto da una cattiva impostazione della pubblica accusa) e persino fuorviata quando sfocerà in sentenze (e non necessariamente di condanna) errate. Con conseguenti impugnazioni dinanzi alla Corte di Appello e/o alla Corte di Cassazione, impugnazioni che vanno così ad intasare ulteriormente la già ingolfata macchina giudiziaria. E questo grazie (si fa per dire!) anche al fatto che neppure il



© iponline.it

giudice di regola è specializzato in materia alimentare.

In realtà, l'unico ufficio giudiziario ad avere una sezione "specializzata" in tale materia è la Corte di Cassazione (la sua Sezione terza, attualmente): in pratica, il giudice collocato alla fine della filiera giudiziaria!

**L'unico ufficio giudiziario ad avere una sezione "specializzata" in materia alimentare è la Corte di Cassazione: in pratica, il giudice collocato alla fine della filiera giudiziaria!**

- Fermo restando che sarebbe auspicabile avere una specializzazione per tutta la filiera, è evidente che – se questo proprio non è possibile – sarebbe decisamente meglio che l'ufficio specializzato stesse proprio all'ingresso del tunnel giudiziario (l'ufficio del Pm, dunque) e non alla fine. Così si bloccherebbe – a quell'ingresso – tutto ciò che in quel tunnel non merita proprio di entrare o lo si farebbe entrare solo nel modo tecnicamente più corretto e, quindi, senza aggravare o persino fuorviare il lavoro degli ulteriori uffici giudiziari che di quella vicenda saranno chiamati ad occuparsi!

### La riforma del 2016 dei reati agroalimentari

Un apparato giudiziario così in affanno già oggi, a fronte di norme che, esistendo da anni, anzi da decenni, oramai sarebbero dovute da tempo entrare nella cultura giudiziaria "comune", è facile immaginarlo ancora di più in difficoltà con l'avvento non solo di norme nuove e con nuove, quanto delicate e complesse, figure di reato, ma soprattutto con una nuova "sistematizzazione" ovvero una collocazione nuova nel quadro generale delle norme di tutela.

In verità, l'avvento di una normativa così "speciale", in quanto così articolata e così importante per

gli interessi della collettività merita, anzi, pretende di essere affidata ad un apparato giudiziario "specializzato". Questo, peraltro, già avviene per altre materie: quella delle cause di "lavoro", ad esempio, ovvero quella della tutela dei marchi e dei brevetti, mediante apposite sezioni specializzate a livello di Tribunale o di Corte di appello.

**L'avvento di una normativa così specifica, come quella prevista dalla riforma dei reati agroalimentari, pretende di essere affidata ad un apparato giudiziario "specializzato"**

Diversamente, ovvero se non si creerà un ufficio giudiziario specializzato, la nuova disciplina – è facile prevederlo – sarà affrontata innanzitutto in modo disomogeneo ovvero differente da un ufficio all'altro e da una sede giudiziaria all'altra: con tanti saluti alla certezza del diritto. Certezza intesa come una giustizia che non debba arrivare – dopo anni – fino al livello della Cassazione per pervenire all'interpretazione ed all'applicazione più corretta ed uniforme di una stessa normativa. Così da realizzare, anche in questo importante settore della vita sociale, uno dei primi valori costituzionali: il "principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge" (art. 3).

La Commissione "Caselli" – ricordiamo – ha avuto il mandato di predisporre il nuovo testo normativo entro il 31 luglio 2016 e non dubitiamo che tale termine verrà rispettato e magari persino anticipato. A questo punto, perciò, il legislatore italiano potrà, se effettivamente lo vorrà, varare il nuovo assetto normativo entro tutto l'anno 2016.

Se vorrà però garantire una svolta effettiva nel contrasto ai reati nel settore agroalimentare, parallelamente – od anche prima, meglio ancora – al varo delle nuove norme dovrà predisporre gli organismi giudiziari più qualificati (specializzati, secondo noi) cui affidare la quotidiana applicazione delle nuove regole.