

# Informazione ai consumatori A quando le sanzioni?

Il 13 dicembre 2014 segna la data di applicazione del reg. UE 1169/11

*di Carlo e Corinna Correra*

Avvocati ed esperti di Legislazione degli alimenti

16

***Si avvicina il momento  
delle sanzioni nazionali  
per le violazioni  
al regolamento UE  
1169/2011.***

***Fondamentale individuare  
l'autorità amministrativa  
competente sulla base  
dell'indispensabile requisito  
della sua "terzietà"  
rispetto all'organo di  
controllo***

**I**l 13 dicembre di qualsiasi anno evoca nella coscienza popolare italiana – e del mondo cattolico in generale – la festa di Santa Lucia, la Santa “protettrice” della vista.

E così certamente continuerà ad essere per gli anni a venire, anche se per quelli di noi coinvolti nelle quotidiane vicissitudini degli “etichettatori di alimenti e bevande” è fin troppo facile prevedere che quella data, a partire da quest’anno 2014, un po’ più prosaicamente accompagnerà il ricordo della Santa di Siracusa con quello della prima applicazione del reg. UE 1169/2011, nuova disciplina dell’etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti

alimentari ai fini della corretta informazione del consumatore.

Le disposizioni di questa normativa – sia da questi autori che da altri studiosi della materia – sono state già più volte esaminate in approfonditi articoli su “Alimenti & Bevande”, articoli cui doverosamente qui facciamo rinvio volendo invece dedicare questo spazio ad un tema più specifico e sicuramente per tutti significativo: quello delle sanzioni per i trasgressori delle norme del suindicato regolamento UE.

Quest’ultimo naturalmente non le prevede dal momento che – come è noto – la potestà sanzionatoria è sinora rimasta esclusa dai meccanismi di “limitazione di sovranità” cui si sono sottoposti i Paesi aderenti all’UE, i quali, a tutt’oggi, si riservano di scegliere autonomamente il tipo e l’entità della sanzione da irrogare ai trasgressori di regole che però sono identiche per tutti i cittadini comunitari, indipendentemente dallo Stato di appartenenza.

Insomma, una “unificazione... a metà” e, quindi, a dir poco discutibile e comunque foriera di non poche e gravi conseguenze: basti solo riflettere che, così facendo, si consente ai “malintenzionati” del settore alimentare di scegliersi come territorio per le loro infrazioni il Paese UE con il sistema sanzionatorio più “morbido” o più inefficiente per apparato giudiziario.

E meglio ancora – per loro “malintenzionati” – un Paese... con tutti e due i difetti!

**I Paesi UE si riservano di scegliere autonomamente il tipo e l'entità della sanzione da irrogare ai trasgressori, consentendo loro di scegliere come territorio per delinquere il Paese con il sistema sanzionatorio più "morbido" o più inefficiente per apparato giudiziario**

## Le sanzioni del codice penale

Se la latitanza del legislatore italiano nell'emanazione di quelle norme sanzionatrici specifiche dovesse protrarsi fino all'alba del 13 dicembre 2014, comunque nessuna paura – si fa per dire, in verità! – in quanto il sistema giuridico italiano, come è noto, una sanzione non la nega a nessuno e meno che mai quelle di natura... penale.

E questo soprattutto in un settore di grande evidenza mediatica, quale quello della tutela del consumatore dei prodotti alimentari.

In questa particolare disciplina "parasportiva" di "tiro al... reato", alcuni nostri controllori ufficiali sono innegabilmente già allenati, se si pensa che riescono a trasmettere alle pur già oberate Procure della Repubblica "informative di reato" (talvolta persino fondandole su norme depenalizzate e/o abrogate) anche per infrazioni per le quali il legislatore italiano ha espressamente previsto sanzioni amministrative, però con la precisazione "salvo che il fatto costituisca reato".

Figuriamoci quando, come in questo caso, il nostro legislatore ha già bruciato ormai tre anni senza provvedere e ci si avvicina ormai all'applicazione di quelle norme UE senza aver previsto sanzioni *ad hoc* per le relative infrazioni.

Ci dovrà pensare allora il codice penale sagacemente, o meno che sia, tirato in gioco dagli organi di controllo?

Qualche esempio lo possiamo pur fare naturalmente.

Basti pensare ad una falsa indicazione in ordine

all'origine territoriale del prodotto, falso che sarà agevolmente sanzionabile ai sensi dell'art. 515 del codice (delitto di "frode nell'esercizio del commercio").

Questione più delicata sarà invece quella di una dicitura non "falsa", ma semplicemente "ingannevole" ovvero una dicitura (od altro segno grafico sull'etichetta) che da sola od in combinazione con altre (di per sé ugualmente non false) possa però sortire l'effetto di un potenziale errore in cui indurre il consumatore: in questo caso il solerte controllore ufficiale potrà – in assenza di sanzioni speciali da parte del legislatore italiano – procedere penalmente con l'ipotesi di delitto di cui all'art. 517 del codice penale (uso di segni ingannevoli: «mendaci» in verità recita il titolo del reato, ma il testo lascia comprendere che quel "mendace" va tradotto appunto come "ingannevole" piuttosto che come "falso").

E qui ci fermiamo, anche se altri esempi si potrebbero ancora fare, ma ruberebbero troppo spazio in quanto di più complessa spiegazione.

## De iure condendo

*De iure condendo*, ovvero nell'ipotesi che invece le norme sanzionatorie arrivino, allora è doveroso augurarsi:

- naturalmente ed in primo luogo che arrivino tempestivamente e non, per esempio, con i quattro anni di ritardo che invece hanno lasciato privo di tutela sanzionatoria l'obbligo giuridico della "rintracciabilità", introdotto dall'art. 18 del reg. CE 178/2002, obbligo la cui inosservanza è stata infatti sanzionata – amministrativamente – solo con il d.lgs. 190/2006 e, quindi, per quattro anni quella pur significativa disposizione CE ha potuto tranquillamente (si fa per dire!) essere violata senza sanzione;
- sarebbe fortemente auspicabile, inoltre, che le norme sanzionatorie vengano formulate evitando le generiche formule di "riserva penale" ("salvo che il fatto costituisca reato" e simili) che, a mo' di giaculatoria "malaugurante", da decenni ormai accompagnano, pressoché sistematicamente, tutte le norme con sanzioni amministrative dal legislatore italiano emanate in campo alimentare.

In tal modo, infatti, si lascia semiaperta una porta di esasperazione penalistica per infrazioni che in realtà, in prima battuta, lo stesso legislatore ha ritenuto meritevoli solo della più blanda (ma neppure sempre peraltro) sanzione amministrativa e che però non si sente neppure di escludere drasticamente dalla più drammatica afflizione della sanzione penale.

E fin qui si resta nell'ambito della legittima e – fino ad un certo punto – anche insindacabile valutazione sanzionatoria da parte del legislatore.

Sennonché, questa sua scelta sanzionatoria "sindacabile" diventa quando lascia nell'assoluta vaghezza e genericità la norma penale evocata ("salvo che il fatto costituisca reato": sì, ma quale reato?) nel suo slogan penalistico ed in tal modo:

- da una parte non raggiunge l'effetto dissuasivo che quell'evocazione penale dovrebbe suscitare nei destinatari della norma, così da indurli più facilmente a rispettarne il comando;
- d'altra parte lascia nel vago anche l'organo di controllo che, ad ogni infrazione (apparentemente) amministrativa dovrebbe procedere nell'impervia esercitazione di verificare se per caso all'illecito amministrativo individuato non possa sovrapporsi anche uno tratto dal Codice penale o magari da altra fonte normativa di carattere "speciale". Un compito, questo, però impervio e quasi sempre opinabile e che, in caso di errore, potrebbe persino comportare responsabilità penali per lo stesso controllore ufficiale. Infatti, c'è per lui il concreto rischio di essere incriminato – per esempio – per i reati di omessa denuncia e favoreggiamento personale (ed è già capitato nella concreta esperienza professionale di questi autori) se, a giudizio di un pubblico ministero portato a conoscenza degli atti da altri organi di polizia giudiziaria, l'infrazione amministrativa dovesse – anche solo astrattamente coincidere anche con un'altra di natura penale. Sennonché, però, lo stesso organo di controllo rischia una denuncia per il reato di calunnia e/o per quello di abuso in atti di ufficio (ed altro) qualora invece ravvisi erroneamente accanto all'illecito amministrativo anche un'ipotesi di reato che venga in seguito drasticamente esclusa da una definitiva sentenza dell'autorità

giudiziaria. A questo punto la soluzione che viene spontanea e che potrà pure sembrare una provocazione giuridica, ma che in effetti altro non è se non una rigorosa applicazione dei principi giuridici generali – costituzionali in primis – del nostro ordinamento, finisce per essere quella di suggerire all'organo del controllo ufficiale che di fronte ad un'infrazione sanzionata amministrativamente – ma con la contestuale formula di "riserva penale" ("salvo che il fatto costituisca reato" e simili) – trasmetta ogni volta gli atti – quantomeno con la pilatesca formula del "per conoscenza" – al procuratore della Repubblica competente per territorio. Costui, in definitiva, è l'autorità competente ("supercompetente" ci verrebbe anzi da dire) per escludere o ravvisare la sussistenza o meno di un'ipotesi di reato, anche accanto ed in sovrapposizione all'illecito amministrativo già ipotizzato dal controllore ufficiale. Facile immaginare, in tal caso, l'alluvione di carte che – magari in molti casi inutilmente – verrà a dilagare sulla scrivania del procuratore della Repubblica, a sua volta già sommerso da quelle di sua "sicura" competenza. Però ed a ben vedere questa finisce per essere la soluzione più rigorosamente ortodossa ovvero quella che esclude tutti i possibili errori/abusi di cui sopra. Se invece la si vuole evitare in considerazione del prevedibile spreco di tempo e di risorse giudiziarie che ne deriverebbero, allora il legislatore "sanzionatore" deve abbandonare quella generica formula di riserva penale ovvero deve usarla con molta più parsimonia e soprattutto con maggior precisione, specificando quale reato aveva in mente quando ha fatto ricorso a quella formula (se ce l'aveva in mente, naturalmente!).

**Si auspica una clausola di riserva penale, se proprio necessaria, meno "omnicomprensiva" di "salvo che il fatto costituisca reato"**

Infine, ma forse sarebbe da dire "prima di tutto", la qui sollecitata norma nazionale "sanzionatoria"

dovrà indicare con chiarezza una, una sola, autorità amministrativa competente per l'irrogazione delle sanzioni e, quindi, e prima ancora competente per la relativa istruttoria (esame dello scritto difensivo ed audizione: mezzi difensivi previsti dall'art. 18 della legge 689/1981) e, visto che ci siamo, sarà il caso anche di precisare con chiarezza che la medesima autorità è competente anche per i provvedimenti relativi ad eventuali misure di sequestro legate alla violazione della stessa norma del reg. UE 1169/2011.

In verità, confessiamo un certo imbarazzo a dover sollecitare al legislatore una precisazione del genere in quanto la logica giuridica, anzi, la "logica" senza aggettivo alcuno, già di per sé imporrebbe l'auspicata soluzione di una sola, medesima Autorità competente a decidere tutto quel che concerne la medesima unica infrazione normativa (istruttoria, sequestro, sanzione finale): insomma, senza bisogno di alcuna espressa disposizione normativa al riguardo. Invece, ne ravvisiamo l'assoluta opportunità alla luce di precise esperienze professionali avute al riguardo ed anche di recente.

Concludiamo auspicando che il legislatore nazionale, nell'atto normativo con le previsioni sanzionatorie, individui l'autorità amministrativa competente sulla base dell'indispensabile requisito della sua "terzietà".

Dovrà trattarsi cioè di un'autorità che si ponga nella giusta ed effettiva posizione di distacco rispetto all'organo di controllo onde evitare qualsiasi dubbio sulla sua assoluta serenità ed imparzialità nell'operare – anche attraverso l'istruttoria – la verifica sulla effettiva sussistenza o meno dell'infrazione al reg. UE 1169/2011 ipotizzata dall'organo di controllo nel suo verbale di contestazione.

Terzietà" peraltro prevista e prescritta dallo stesso legislatore comunitario nella "normativa - quadro" sui controlli ufficiali ovvero il reg. CE 882/2004, che in sede di art. 4, comma 4, così sancisce: «4. Le autorità competenti assicurano l'imparzialità, la qualità e la coerenza dei controlli ufficiali a tutti i livelli [...]».

"Imparzialità" che presuppone una posizione di in-



dipendenza e di imparzialità dell'Autorità competente per le sanzioni (e quindi competente anche per la necessaria e preliminare attività di verifica sulla fondatezza dell'infrazione contestata) rispetto agli organi del controllo ufficiale dalla cui attività è scaturita la contestazione di un' infrazione.

Pertanto, si dovrà evitare che quella autorità coincida con il superiore gerarchico del controllore ufficiale, dal momento che è doveroso presumere che quest'ultimo abbia agito seguendo – per la contestazione dell'infrazione – le direttive (protocolli interni, ordini di servizio e simili) del proprio superiore gerarchico.

Costui, pertanto, nel valutare la fondatezza o meno della contestazione di infrazione da parte dei controllori suoi subordinati, finirebbe in definitiva per valutare la fondatezza delle sue... direttive.

Se si pensa che, nella concreta esperienza professionale, è persino accaduto che vi siano state contestazioni di infrazione scaturite da direttive "mirate" (ovvero, *ad personam*) in quanto l'autorità/superiore gerarchico ha espressamente e nominativamente sollecitato, con apposito ordine di servizio, il controllore a contestare una specifica violazione delle norme sull'etichettatura ed anche a procedere al sequestro della merce etichettata, si comprende agevolmente l'assoluta opportunità, anzi, la necessità – giuridica e costituzionale – di garantire all'ipotetico contravventore di essere giudicato da un'autorità amministrativa effettivamente "imparziale" ovvero "terza" rispetto all'organo di controllo.