

Etichette e sanzioni

Conflitto di interessi per l'Icqrf

L'Ispettorato è l'autorità sia sanzionatrice sia beneficiaria delle sanzioni

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

Si aggravano i dubbi di incostituzionalità del sistema sanzionatorio per le violazioni del decreto 231/2017 sull'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti, a seguito della Legge di Bilancio 2019, che destina l'intero importo delle sanzioni all'autorità sanzionatrice: l'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari

Risale a pochi numeri fa (il n. 1/2019)¹ l'allarme lanciato da questo autore e su questa stessa rivista sui profili di dubbia costituzionalità gravanti sul decreto legislativo 145/2017 con il quale, per le infrazioni all'obbligo di indicazione dello stabilimento di produzione (o, se

diverso, di confezionamento) non solo veniva individuata (articolo 6, comma 1) come autorità sanzionatrice l'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari (Icqrf), ma veniva anche previsto (articolo 6, comma 3) che (accanto al 15% destinato al Ministero della Salute) il 35% «dei proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie» scaturite da quelle infrazioni venisse destinato al Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf) «per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività di controllo e di vigilanza dei predetti Ministeri» ovvero – detto in parole più semplici – a quello stesso Icqrf (ed ai suoi organi ispettivi) che quelle stesse sanzioni pecuniarie aveva inflitto e, magari, sulla base di accertamenti e di verbali di contestazione stilati proprio dagli ispettori operanti sul territorio alle sue... dipendenze!

Insomma, alla “mancanza di terzietà” dell'Icqrf come autorità sanzionatrice, sia pure limitatamente ai casi in cui l'organo di controllo scopritore dell'infrazione era lo stesso Icqrf attraverso i suoi ispettori operanti sul territorio, mancanza di terzietà già di per sé valida a far sollevare dubbi di incostituzionalità sulla norma in questione, si aggiungeva, rinforzando ancora più maestosamente (ci si consenta l'enfasi) quel dubbio di incostituzionalità, anche il profilo – più che

palese a questo punto – di un “conflitto di interessi” della stessa autorità sanzionatrice/Icqr in quanto destinataria di un – significativo – 35% della sanzione da lei stessa comminata.

Insomma, l'Icqr si presentava – in relazione alle infrazioni alla normativa (decreto legislativo 145/2017) sull'obbligo di indicare in etichetta lo stabilimento di produzione (o di confezionamento) – come autorità economicamente interessata a sanzionare, sempre e in cospicua misura (veniva da sospettare), le infrazioni sottoposte alla sua verifica di fondatezza o meno e di valutazione della gravità a cui commisurare la stessa entità della sanzione pecuniaria.

Questo, in estrema sintesi, l'allarme lanciato da quest'autore sul n. 1/2019 di questa stessa rivista, facendo peraltro seguito alla segnalazione – vedi il dossier n. 3 del percorso Fad pubblicato, sempre su “Alimenti&Bevande”, nel 2018² – della “mancanza di terzietà” in relazione al testo originario dell'articolo 26 del decreto legislativo 231/2017 (la normativa sanzionatrice delle infrazioni al regolamento (UE) 1169/2011 su etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti).

La Legge di Bilancio 2019 “perfeziona” un sistema di dubbia costituzionalità

Sennonché, mentre questo nostro grido di allarme non trovava alcun riscontro presso le categorie aziendali interessate ovvero presso le associazioni generali e/o settoriali che rappresentano gli operatori del settore alimentare (Osa) esposti ai rischi sanzionatori sopra illustrati, il nostro legislatore invece provvedeva a “perfezionare” il meccanismo sanzionatorio da noi deprecato ampliando al massimo – è il caso di dire – il raggio di dubbia costituzionalità del sistema sanzionatorio

generale (decreto legislativo 231/2017) ovvero estendendo il vizio del cosiddetto “conflitto di interessi” a tutte le infrazioni in materia di etichettatura (e non più alla sola indicazione dello stabilimento di produzione) e alla totalità dell'importo sanzionatorio.

E lo faceva inserendo il nuovo – e comunque sempre più esasperatamente, a parer nostro, “incostituzionale” – meccanismo sanzionatorio nelle fitte, fittissime pieghe di uno strumento normativo decisamente insolito per le disposizioni della disciplina degli alimenti ovvero nella legge 145/2018, più nota come “Legge di Bilancio 2019”.

Una legge questa alquanto “mostruosa” in verità, ci si consenta ancora, visto che il suo articolo 1 si sviluppa per la bellezza di ben 1.143 commi e tra questi il comma 671 contiene il nuovo testo dell'articolo 26 del decreto (sanzionatorio) legislativo 231/2017 in questione.

In pratica, con il comma 3-*bis* viene stabilito che il pagamento delle sanzioni viene «effettuato presso le tesorerie dello Stato territorialmente competenti e versato in apposito capitolo del capo XVII dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato».

Il comma 3-*ter*, invece, stabilisce che «i proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie» suddette «sono riassegnati ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero delle Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, per essere destinati alle spese di funzionamento nonché all'incremento





dei fondi per la tutela della contrattazione integrativa dell'Ispettorato centrale della Tutela della qualità e Repressione frodi dei prodotti agroalimentari [...]».

Il comma 3-*quater* stabilisce, infine, che «il Ministro dell'Economia e delle Finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

Siamo dunque alla massimizzazione dell'interesse, anche economico, dell'Icqrif ad avalare, come autorità sanzionatrice, non solo le infrazioni contestate agli Osa dagli ispettori suoi dipendenti operanti sul territorio, ma anche quelle degli altri organismi di controllo e comunque a confermare non solo la sussistenza dell'infrazione, ma anche ad applicare la sanzione pecuniaria nella misura più afflittiva possibile, in quanto in tal modo l'Icqrif medesima recupera al suo bilancio, stipendi del personale ispettivo inclusi, il 100% delle sanzioni medesime.

Orbene, di sicuro nessuna insinuazione ci permettiamo di avanzare sull'obiettività e serenità di giudizio, caso per caso, da parte del personale ispettivo prima e di quello sanzionatorio poi, sia

pure tutti dipendenti dall'Icqrif, ma ugualmente neppure dubitiamo che questo sistema totalmente autoreferente nessuna serenità fornisce agli Osa e ai professionisti che li dovranno assistere in queste vertenze.

Ragion per cui sarebbe auspicabile un momento di riflessione e di ravvedimento operoso da parte del nostro legislatore che, ritornando sui suoi passi, individui in un'autorità "terza" – per esempio, il Ministero dello Sviluppo economico – quella deputata a vagliare la fondatezza delle infrazioni contestate dagli ispettori dell'Icqrif e, più in generale, dagli organi del controllo ufficiale, magari destinando gli introiti di quelle sanzioni ad altri ministeri o strutture pubbliche poste al servizio dei consumatori ovvero di quei cittadini ai quali quelle sanzioni dovrebbero fornire difesa.

La "via di scampo" del... pubblico ministero

A questo punto – ed in attesa – di quell'auspicabile momento di respipendenza da parte del

legislatore appena invocato, paradossalmente una via di scampo potrebbe esser offerta proprio dalla – prevalente – competenza del pubblico ministero per la maggior parte delle infrazioni sanzionate dal decreto legislativo 231/2017.

Come abbiamo già anticipato in altri nostri commenti su questa stessa rivista, la quasi totalità delle sanzioni amministrative predisposte nel decreto legislativo suddetto è infatti accompagnata dalla cosiddetta “clausola di riserva penale”, ovvero dalla premessa “salvo che il fatto costituisca reato”.

Con questa formula, in realtà, si viene a neutralizzare il cosiddetto “principio di specialità” stabilito, per i rapporti tra illeciti amministrativi ed illeciti penali, dall’articolo 9 della legge 689/1981 ovvero dalla legge quadro in materia di illeciti amministrativi.

Come è noto, infatti, in base al suddetto articolo 9, «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa [...] si applica la disposizione speciale».

Il che sta a significare che, qualora non fosse stata introdotta la suddetta “clausola di riserva penale” nelle norme del decreto legislativo 231/2017 che sanzionano amministrativamente le infrazioni in tema di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti, gli illeciti amministrativi previsti da questa normativa speciale (decreto legislativo 231/2017) avrebbero soppiantato le disposizioni del codice penale (per loro natura più generali e generiche) nel sanzionare le suddette infrazioni alle regole della corretta informazione del consumatore di alimenti.

Grazie a quell’espressa formulazione a favore della norma penale (“salvo che il fatto costituisca reato”), per tutte le infrazioni sanzionate amministrativamente dal decreto legislativo 231/2017 l’illecito amministrativo dovrà invece cedere il passo all’illecito penale che eventualmente sia

configurabile nella medesima fattispecie.

A questo punto, è di tutta evidenza che, dal momento che l’esclusione o meno di un illecito penale non può essere arbitrariamente deliberata dall’organo del controllo ufficiale, ma è di competenza esclusiva del pubblico ministero in quanto unico titolare dell’azione penale, l’Osa potrà proteggersi da contestazioni, a suo avviso erronee, da parte degli organi di controllo e sanzionate dal decreto legislativo 231/2017, chiedendo espressamente che gli atti vengano trasmessi all’ufficio del pubblico ministero per una verifica della sussistenza o meno sia dell’illecito penale che di quello amministrativo.

In tal modo, l’Osa potrà garantirsi quantomeno una valutazione del fatto, ipotizzato come illecito dai controllori, da parte di un’istituzione – quale il pubblico ministero – sicuramente terza e immune da conflitti di interesse rispetto alle ipotesi di infrazione che si vanno a valutare.

In realtà, ed a ben vedere, gli atti al pubblico ministero li dovrebbe mandare *in primis* ovvero autonomamente l’organo del controllo ufficiale alla luce di quanto appena detto e dovrebbe farlo ogni volta che ritenga di contestare un’infrazione la cui sanzione amministrativa sia accompagnata dalla suddetta “clausola di riserva penale”.

Nella quotidiana esperienza, però, un tale *modus operandi* è quanto mai raro e pertanto bene farà l’Osa a chiederlo espressamente in sede di verbale di contestazione dell’illecito amministrativo tutte le volte in cui egli sia bene e fondatamente convinto della correttezza del suo operato ovvero sia conscio di non aver commesso nessun illecito amministrativo né tantomeno alcun reato.

Certo, una tale soluzione verrebbe ad aggravare ulteriormente il carico di lavoro dei già intasati uffici giudiziari: un motivo dunque in più, questo, per una saggia riformulazione della normativa qui esaminata.

¹ Vedi l’articolo di Carlo Correra “Sanzioni e indicazione dello stabilimento. Alcuni dubbi”, pubblicato sul numero 1/2019, alle pagine 9-12.

² Vedi il dossier di Carlo e Corinna Correra “Decreto Sanzioni. Analisi delle criticità”, pubblicato sul numero 3/2018, alle pagine 77-80.