

Reati alimentari La schizofrenia del legislatore italiano

In perenne bilico tra prevenzione e repressione

di Carlo e Corinna Correra

Avvocati ed Esperti di Legislazione degli alimenti

***In lenta attenuazione
l'opzione della repressione
penale da parte
del legislatore italiano
per le infrazioni alimentari:
dai delitti fino agli anni '50
alle contravvenzioni
dagli anni '60, fino alla
depenalizzazione del 1999.
Sopravvive, però,
l'opzione penalistica
del "salvo reato" e, quindi,
della repressione a fronte
della prevenzione***

**Repressione penale
"all'italiana"
per le frodi alimentari**

Nel sistema giuridico italiano – come è noto – gli illeciti in materia alimentare hanno visto un progressivo passaggio da una fase di più dura repressione penale, fino a circa metà degli anni '50, attraverso il ricorso alla tipologia di reato

più grave, quella del delitto, ad una fase, sebbene e pur sempre di repressione penale, però meno severa – negli anni '60 (non a caso, forse, coincidente con l'avvento della produzione industriale in campo alimentare) – e che ha visto la sua più significativa formulazione nell'emanazione della legge n. 283 del 30 aprile 1962.

Il tutto naturalmente si collocava nel quadro generale dei delitti previsti dal codice penale a tutela sia della salute del consumatore (articoli 439 e seguenti) sia della sua buona fede ovvero della lealtà commerciale (articoli 515 e seguenti).

Per poi passare con l'emanazione della legge 689/1981 ad una fase di depenalizzazione. Sennonché fu questa una depenalizzazione che in realtà ha inciso ben poco sulla normativa alimentare, riducendosi in pratica alla depenalizzazione degli articoli 2 (obbligo di autorizzazione sanitaria), 14 (libretto di idoneità sanitaria) e 17 (violazione delle norme del d.p.r. 327/1980, regolamento generale di esecuzione della legge 283/1962).

In effetti, disposizione di rilievo della legge 689/1981 fu quella dell'art. 9, il cui primo comma introducesse – nella disciplina dei rapporti tra norme penali e norme amministrative – il principio di specialità ovvero il principio secondo cui, qualora una stessa condotta rien-

trasse sia in una previsione di norma penale sia in quella di una norma amministrativa, si sarebbe contestata – appunto grazie al disposto dell'articolo 9 suddetto – soltanto la norma speciale (penale od amministrativa che sia) ovvero quella più “specifica” avrebbe assorbito l'altra.

Prima, invece, vi erano entrambe le contestazioni dinanzi a due distinte autorità: quella amministrativa e quella giudiziaria.

Il principio di specialità così introdotto, in realtà, però, proprio per le infrazioni in materia alimentare, avrebbe avuto scarsa applicazione grazie alla deroga prevista al comma 3 dello stesso articolo 9.

Quest'ultima norma, infatti, prevede la non applicazione del principio di specialità quando si fosse trattato di fatti riconducibili comunque alle ipotesi di reato di cui agli articoli 5, 6, 9 e 13 della legge 283/1962: in questi casi, dunque, restava tutto come prima. Ovvero, si rimaneva nell'antico regime giuridico della doppia contestazione: sia quella dello (più specifico) illecito amministrativo sia quella del (più generico) illecito penale previsto da quelle quattro norme del 1962.

L'unica novità, grazie alla disposizione di cui all'articolo 24 della stessa legge 689/1981, era che in tali casi a giudicare l'infrazione penale e quella amministrativa non sarebbero state più due distinte autorità (quella amministrativa e quella giudiziaria), ma una sola ovvero il giudice penale.

La vera depenalizzazione

Una vera, o almeno una consistente, depenalizzazione del sistema normativo alimentare si realizza in effetti con il d.lgs. 507/1999. Questo decreto stabilisce (in sede di articolo 1) il principio generale per cui venivano ridotti ad illeciti amministrativi le violazioni – già previste come reato – delle “leggi comprese nell’elenco allegato al presente decreto legislativo e da ogni altra disposizione in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande, nonché di tutela della denominazione di origine dei medesimi, fatta eccezione per i reati previsti dal codice penale e dagli articoli

5, 6 e 12 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni ed integrazioni”.

Inoltre, lo stesso decreto modifica anche il comma terzo dell'articolo 9 della legge 689/1981 ed in particolare:

- non solo sottrae al regime del “principio di specialità” solo i reati di cui agli articoli 5, 6 e 12 della legge 283/1962, così depenalizzando anche le norme (precedentemente sottratte alla depenalizzazione) di cui all'articolo 9 (detenzione di sostanze non consentite presenti nei locali di lavorazione o comunque in locali ad essi direttamente collegati) ed all'art. 13 (pubblicità ingannevole) della legge 283/1962;
- ma soprattutto prevede che quella deroga al “principio di specialità” comporta l'applicazione – sempre e comunque – delle tre suddette norme penali e quindi l'esclusione dell'illecito amministrativo con le stesse concorrente anche quando quest'ultimo fosse previsto da norma amministrativa speciale a fronte di quelle tre norme penali più generiche.

In pratica, si conferma il primato dell'opzione penale nella strategia di contrasto del legislatore italiano nei confronti degli autori di illeciti in campo alimentare.

Nessuna meraviglia perciò se, dopo questa ulteriore depenalizzazione ad opera del d.lgs. 507/1999, si registra un'impennata nelle statistiche riguardanti il ricorso da parte degli organi di controllo alle denunce per quelle tre ipotesi di reato della legge 283/1962.

Peraltra, ed a ben vedere, questo ricorso alla legge 283/1962 si trasforma comunque in un agevole ponte levatoio verso il fortino del sistema penale generale, dal momento che il testo dell'articolo 6 della legge contiene – al momento della sanzione – la clausola di riserva penale “Salvo che il fatto costituisca più grave reato”, clausola con la quale ci riporta agevolmente ai delitti previsti dal codice penale in campo alimentare.

Si pensi, ad esempio, alla norma dell'art. 5, lett. d), della legge 283/1962 dove il reato previsto presuppone – tra le altre – sostanze alimentari “comunque nocive”: fattispecie que-

sta che – grazie appunto alla suddetta clausola – ci riconduce facilmente al delitto di distribuzione al consumo di “sostanze alimentari pericolose per la salute pubblica” previsto dall’articolo 444 del codice penale.

Il nuovo corso della “collaborazione” tra Osa e controllore ufficiale

Mentre il legislatore italiano (dal 1981 in poi) tentava dunque – in verità a fatica e con molti tentennamenti – di liberarsi dall’opzione della repressione penale nel contrasto alle infrazioni degli operatori del settore alimentare, il legislatore comunitario invece procedeva ben più spedito sulla via della “collaborazione” tra operatori del settore alimentare (Osa) e controllori ufficiali e si avvaleva soprattutto dello strumento della prevenzione attraverso le prescrizioni piuttosto che dello strumento della repressione attraverso le sanzioni.

38

Mentre il legislatore italiano tentava di liberarsi dall’opzione della repressione penale nel contrasto alle infrazioni degli operatori del settore alimentare, il legislatore comunitario procedeva ben più spedito sulla via della “collaborazione” tra Osa e controllori ufficiali

A tal proposito – va ricordato – già il d.lgs. 123/1993 (attuativo delle direttive CEE sul controllo ufficiale) aveva introdotto (articolo 5) l’obbligo della collaborazione tra controllato e controllore, testualmente stabilendo che il controllato è tenuto «ad assicurare agli incaricati (del controllo) la necessaria assistenza nell’esercizio delle loro funzioni».

Un obbligo, questo, ragionevole e non contrastante con il diritto alla difesa (in Italia garantito dall’articolo 24 della Costituzione) solo però se si

inquadra il controllore non come un “poliziotto” (ovvero come un organo di Polizia giudiziaria come invece comporta lo status del controllore/pubblico ufficiale in Italia), bensì come un vero e proprio “consulente pubblico” dell’azienda alimentare.

Un consulente che non ti somministra immediatamente sanzioni o, peggio, ti denuncia all’autorità giudiziaria, ma semplicemente ti impedisce delle “prescrizioni” con un preciso limite di tempo per adempierle. Soltanto l’eventuale futura inadempienza di quelle prescrizioni farà scattare la fase della repressione con sanzioni amministrative o con denunce penali.

Quell’obbligo di collaborazione è dunque funzionale all’obbiettivo della prevenzione in quanto – saggiamente – il legislatore comunitario ha come primo obbiettivo la salute dei consumatori da salvaguardare prevenendo l’immissione sul mercato di alimenti non conformi alle norme, piuttosto che l’inseguimento di autori di reati alimentari da scoprire e da affidare al giudice penale per la punizione successiva.

La “collaborazione” nei regolamenti (CE) 2004

Quest’obbligo di collaborazione è stato poi riammesso e dettagliato in una serie di disposizioni dei regolamenti (CE) del 2004 (i regolamenti del cd. “Pacchetto Igiene”) con previsioni di specifici e molteplici adempimenti a carico dell’Osa per dare concretezza alla prescritta collaborazione. Tra le varie specificazioni di quell’obbligo si presenta di particolare rilievo, nella prospettiva di porre le autorità sanitarie in condizione di tutelare la salute dei consumatori in occasione del ritiro/richiamo dal mercato di alimenti che l’Osa abbia egli stesso scoperto – tardivamente – essere a rischio immediato per la salute, quello di dare comunicazione alle dette autorità di tale iniziativa di “ritiro” (o di “richiamo” qualora i prodotti siano già pervenuti ai consumatori finali). In tal modo le autorità sanitarie potranno:

- verificare che l’Osa in questione abbia frattanto adottato anche ogni misura utile e necessaria per scongiurare per il futuro altri episodi simili;

- accertare che lo stesso problema sanitario non abbia interessato anche le produzioni di altre aziende del settore senza che però queste abbiano provveduto al ritiro/richiamo dei prodotti a rischio o quantomeno senza darne comunicazione all'autorità sanitaria.

È dunque di tutta evidenza quanto preziosa sia questa specifica forma di collaborazione (ovvero la comunicazione dell'avvenuto ritiro/richiamo di un alimento a rischio e le relative motivazioni) da parte del singolo Osa verso le autorità di controllo.

Tanto preziosa che l'osservanza dell'obbligo è stata tutelata dal legislatore italiano con una specifica previsione di sanzione amministrativa ai sensi del d.lgs. 190/2006, art. 3, par. 2.

Sennonché questo complesso meccanismo "virtuoso" rischia di essere vanificato dalla "perversione" del sistema giudiziario italiano che prevede, a carico dei titolari di un pubblico ufficio che vengano a conoscenza di notizie di reato a causa e nell'esercizio delle loro funzioni, l'obbligo della immediata denuncia al competente ufficio di Procura della Repubblica (art. 331 del codice di procedura penale).

Qualora non adempiano a tale obbligo costoro (i pubblici ufficiali) commettono a loro volta il delitto di "omissione di denuncia" previsto dall'articolo 361 del codice penale.

Il "perverso" sistema giudiziario italiano prevede, a carico dei titolari di un pubblico ufficio che vengano a conoscenza di notizie di reato a causa e nell'esercizio delle loro funzioni, l'obbligo della immediata denuncia al competente ufficio di Procura della Repubblica

Ciò posto, dal momento che nelle vicende di ritiro/richiamo di alimenti a rischio sono ipotizzabili almeno gli elementi costitutivi del delitto di «commercio di alimenti pericolosi per la sa-

lute pubblica» (articolo 444 del codice penale per la versione "dolosa" ed articolo 452 per la versione "colposa") perseguibile d'ufficio, appare inevitabile che l'autorità, cui l'Osa ha trasmesso la sua comunicazione di ritiro/richiamo, proceda ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale alla denuncia dell'Osa presso la competente Procura della Repubblica.

In pratica, l'adempimento dell'obbligo di comunicazione da parte dell'Osa si traduce in un obbligo di... autodenuncia (!) a suo carico e contro sé stesso!

Un diabolico meccanismo normativo che ovviamente fa nascere rilevanti perplessità sul piano costituzionale.

Infatti:

- non solo quell'obbligo (di "autodenuncia") pare collidere fragorosamente con il "diritto alla difesa" assicurato dall'articolo 24 della Costituzione,
- ma si presenta pure in contrasto con il "principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge", previsto dall'articolo 3 della stessa Costituzione, dal momento che un siffatto obbligo di "autodenuncia" costituisce – rispetto a tutti i possibili autori di tutti gli altri reati, compresi tanti altri e più gravi delitti commessi dall'Osa, un "privilegio" (alla rovescia naturalmente) riservato solo all'Osa che scrupolosamente abbia proceduto al ritiro/richiamo di alimenti a rischio ed agli altri adempimenti, tra cui appunto la "comunicazione/autodenuncia" all'autorità sanitaria.

Riflessione finale

A questo punto è doverosa una riflessione finale:

- se sia più efficace – nella strategia di contrasto ai reati alimentari – il timore dell'Osa di una contestazione di illecito penale come deterrente dalla commissione di determinate condotte dannose per la collettività dei consumatori e quindi è da reputare meritorio il richiamo alla clausola "Salvo che il fatto costituisca reato",

- o se invece sia preferibile la sanzione amministrativa, soluzione questa verso cui ci sta traghettando – sia pure faticosamente e lentamente – il legislatore comunitario al fine proprio di una maggior tutela della salute del consumatore.

Considerati i tempi della giustizia italiana, riterremmo sicuramente più efficace il ricorso ad una sanzione amministrativa pecuniaria od anche al solo adempimento di semplici prescrizioni; piuttosto che un lungo processo penale al termine del quale magari non si riesce neanche a punire nessuno... grazie alla sopraggiunta prescrizione del reato.

Sarebbe dunque ora di abbandonare il "gioco di guardie e ladri" nel campo dei controlli sulle aziende alimentari se l'obiettivo primario vuole e deve essere quello di salvaguardare in primo luogo la salute del consumatore, prevenendo frodi e sofisticazioni.

In pratica: è preferibile che il baricentro del controllo ufficiale sugli alimenti passi "dal prodotto al processo". Ciò vuol dire che il controllore deve – appunto secondo l'indirizzo del legislatore comunitario – togliersi la divisa del poliziotto ed indossare piuttosto il camice bianco del consulente (pubblico) alimentare che con le sue prescrizioni dice all'Osa se e dove sta sbagliando e come rimediare.

Purtroppo, come abbiamo appena visto, la cultura della "prevenzione" in Italia fa fatica ad affermarsi.

Ed il paradosso è che questa "fatica" sta in primo luogo proprio nella testa degli organi istituzionali: a cominciare da quella del legislatore che, anche quando prevede sanzioni amministrative, non riesce a rinunciare quasi mai al "richiamo del reato" ("Salvo che il fatto costituisca reato").

Invece, la via verso la sanzione penale dovrebbe essere lasciata aperta soltanto nei casi veramente gravi ovvero solo se e quando vi è un concreto pregiudizio o rischio immediato per la salute del consumatore.

In tutti gli altri casi, invece – ripetiamo – un adeguato deterrente può essere costituito già dalle sanzioni amministrative pecuniarie e – soprattutto – dalle sanzioni amministrative accessorie ovvero quelle che sospendono tempo-



© Fotolia.com

Sarebbe dunque ora di abbandonare il "gioco di guardie e ladri" nel campo dei controlli sulle aziende alimentari, se l'obiettivo primario vuole e deve essere quello di salvaguardare in primo luogo la salute del consumatore, prevenendo frodi e sofisticazioni.

raneamente (o definitivamente: nei casi più gravi o reiterati) l'attività dell'azienda alimentare.

È preferibile che il baricentro del controllo ufficiale sugli alimenti passi "dal prodotto al processo": il controllore deve togliersi la divisa del poliziotto ed indossare piuttosto il camice bianco del consulente (pubblico) alimentare, che con le sue prescrizioni dice all'Osa se e dove sta sbagliando e come rimediare