

Olio di oliva

Sanzioni amministrative, ma con "riserva penale"

Gli abusi sanzionati, anche come reati, dal d.lgs. 103/2016

di Carlo e Corinna Correrà

Avvocati ed Esperti di Legislazione degli alimenti

16

Per le violazioni al regolamento (UE) 29/2012 per l'olio di oliva, il decreto legislativo 103/2016 prevede sanzioni amministrative, ma con clausola di "riserva penale", racchiusa nella formula "salvo che il fatto costituisca reato". Una sorta di "mantra" di cui il nostro legislatore pare non sappia fare a meno

Senza fretta, con la tradizionale flemma, il legislatore nazionale ha finalmente varato le norme sanzionatorie per chi violi le disposizioni del regolamento (UE) 29/2012 (relativo alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva) e le disposizioni del regolamento (CEE)

2568/91 (relativo alle caratteristiche degli oli di oliva e degli oli di sansa d'oliva, nonché ai metodi ad essi attinenti).

Lo ha fatto con il decreto legislativo n. 103 del 23 maggio 2016, del quale ci sembra opportuno mettere a fuoco alcuni - discutibili - profili sanzionatori.

In particolare, non può sfuggire, anche al lettore più superficiale, la sistematica presenza - in ogni articolo con previsione di sanzioni amministrative - della clausola di "riserva penale" racchiusa nella formula "salvo che il fatto costituisca reato".

Una formula questa, ormai una sorta di "mantra" o di ossessiva giaculatoria, di cui il nostro legislatore pare non sappia fare proprio a meno. Peraltro, in qualche caso, (e forse anche in ben più di qualche caso) con tutta la buona volontà e fantasia, non si riesce facilmente ad immaginare nessun possibile reato sovrapponibile all'illecito amministrativo ipotizzato: ma lui - il legislatore - "salvo che il fatto costituisca reato" ce lo mette lo stesso... non si sa mai!

È una formula, questa, che - ben si comprende - mira essenzialmente a neutralizzare il "principio di specialità" che, come previsto dal comma 1 dell'articolo 9 della legge 689/1981 (ancora oggi legge-quadro sugli illeciti amministrativi) governa i rapporti tra le due tipologie di infrazioni: quella penale e quella amministrativa.

In virtù di questo principio - nei rapporti tra illecito amministrativo ed illecito penale - si giunge alla soluzione di applicare solo la sanzione (penale od amministrativa che sia) relativa alla norma "specificata" ovvero a quella che in termini "specifici" contempli la fattispecie violata e ciò a discapito di quella "generica" che pure sarebbe - ma con previsione appunto meno dettagliata dell'altra - applicabile al caso concreto.

Nel caso delle norme sanzionatorie in questione, si sono previste, dunque, sanzioni amministrative per le infrazioni in materia di distribuzione e consumo di "olio di oliva", ma si è voluto contemporaneamente lasciare aperta la possibilità di configurare dei reati nelle stesse fattispecie degli illeciti amministrativi così introdotti e lo si è fatto appunto con la cd. "clausola di riserva penale" ("salvo che il fatto costituisca reato"), in tal modo neutralizzando il suddetto "principio di specialità".

Scelta indubbiamente legittima, questa, da parte del legislatore: e chi può discuterne!

Evidentemente ha ritenuto che l'importanza degli interessi sociali in gioco (quali: la salute del consumatore, il suo diritto ad una corretta informazione, la tutela dei produttori di olio corretti a fronte di fenomeni di concorrenza sleale, la fraudolenta turbativa degli equilibri del mercato oleario e così via) richiedesse - ogni volta che sia possibile - il peso "educativo" della sanzione penale piuttosto che quello più blando della punizione amministrativa.

In realtà, qualche riflessione più approfondita al riguardo andrebbe fatta alla luce - soprattutto - dell'attuale inadeguatezza della macchina giudiziaria.

Inadeguatezza che spesso si traduce in un vantaggio proprio per l'autore di un reato che invece - paradossalmente - potrebbe essere colpito più velocemente, e quindi più efficacemente, con la più celere procedura dell'illecito amministrativo.

La genericità della clausola di riserva penale

Tornando a questo punto ad un commento più strettamente mirato al decreto legislativo

103/2016, è doveroso rimarcare, ancora una volta, l'assurdità della "giaculatoria" in questione ("salvo che...") per la sua eccessiva genericità ("... costituisca reato").

Di grazia, viene da chiedersi, ma quale "reato"?

Tu legislatore, se usi questa formula, dovresti esserti già immaginato a quale "reato" ti stai riferendo. O no?

O "tiri ad indovinare"? O deve "tirare ad indovinare" l'organo di controllo?

Sicuramente non deve "tirare ad indovinare" il cittadino comune ovvero il destinatario della norma ovvero colui che dovrebbe essere dissuaso dalla prospettiva della sanzione penale (ma quale?) che l'inosservanza del precetto penale gli procurerà.

Costui, in realtà, ha il diritto di sapere, quando sta per adottare una certa condotta, se quel suo comportamento è lecito oppure no e se la sua illiceità è di natura amministrativa o penale e comunque quali precise conseguenze negative gli porterà.

È questa tutta una serie di informazioni che costituiscono il contenuto e la conseguenza di uno dei principi - il principio di legalità - su cui si fonda il nostro ordinamento giuridico, a cominciare dall'ordinamento costituzionale.

Sono informazioni che, tra l'altro, dovrebbero responsabilizzare il cittadino destinatario della norma ed aiutarlo anche a comprendere la gravità sociale della sua condotta in caso di infrazione.

Lasciare pertanto nel vago, nel mistero possiamo dire, quella riserva penale ("[...] costituisca reato") vanifica tutto ciò e viola sia il diritto del singolo sia l'interesse della collettività ed intralcia pure il funzionamento degli apparati istituzionali: sia quelli di controllo che quelli giudiziari.

Gli organi di controllo, infatti, saranno chiamati di volta in volta, nel contestare una violazione della norma sanzionata amministrativamente (ma... con riserva penale!), ad operare una verifica delle possibili ipotesi di reato astrattamente concorrenti con l'illecito amministrativo e, in caso di riscontro - a loro giudizio - positivo, inviare gli atti alla Procura della Repubblica specificando anche gli estremi del reato.

Altrimenti, ove non riescano a ravvisare illecito penale alcuno che, sia pure più genericamente, si possa sovrapporre a quello amministrativo, dovranno optare per la contestazione del solo illecito amministrativo.

E lo faranno a loro rischio e pericolo.

È capitato infatti che un operatore del Servizio Veterinario Asl si sia regolato così e che però male, anzi, malissimo, gliene sia incolto.

Infatti, per un estremo (quanto ingenuo) scrupolo di correttezza istituzionale costui inviò "per conoscenza" gli atti al procuratore della Repubblica, pur dopo aver contestato all'operatore del settore alimentare (Osa) solo l'illecito amministrativo (che in realtà era l'unico ipotizzabile nella fattispecie concreta) e pur avendo già applicato la sanzione amministrativa per quell'infrazione prevista dalla normativa speciale.

Sanzione peraltro decisamente afflittiva in quanto, oltre alla punizione monetaria, contemplava (e fu applicata) anche la sanzione accessoria della sospensione dell'attività aziendale per quindici giorni.

Senonché il Pubblico ministero guidato (?!?) da altri organi di controllo ritenne - erroneamente, come poi avrebbe accertato il Tribunale dopo un giudizio però di almeno un lustro di durata - che nei fatti dovessero ravvisarsi anche gli estremi di un delitto (quelli di cui all'articolo 444 del codice penale: distribuzione al consumo di alimenti pericolosi per la salute pubblica) e quindi incriminò il maldestro, quanto ingenuo, veterinario dell'Asl per una serie di delitti - dall'omessa denuncia al favoreggiamento personale ed altro - che per non pochi anni angustiarono il malcapitato sia sul piano professionale che su quello personale.

Meglio, sicuramente meglio avrebbe dunque fatto quel veterinario pubblico a non adottare nessun provvedimento sanzionatorio, ma - pur (giustamente) non ravvisando alcun reato, ma solo un illecito amministrativo - ad inviare subito gli atti al procuratore della Repubblica affinché fosse lui a verificare (e ad escludere o meno) la sussistenza degli estremi di reato.

Per non correre un tale rischio, l'organo di controllo farebbe dunque bene ad optare per una più drastica soluzione: quella di trasmettere *in primis* proprio alla Procura della Repubblica

competente per territorio gli atti di contestazione dell'illecito amministrativo, quando questo sia previsto da una norma dotata della "clausola di riserva penale".

Così chiederà al pubblico ministero di valutare lui, ovvero l'organo istituzionale titolare dell'azione penale, se ricorrono o meno gli estremi di un reato nei fatti del singolo episodio accertato.

Qualora non ravvisi tali estremi, il pubblico ministero dovrà allora restituire gli atti all'organo di controllo affinché proceda per il solo illecito ravvisabile ovvero per quello amministrativo.

Soluzione questa certamente macchinosa e non proprio la più celere e che, oltre tutto, andrà ad intasare ancora di più le già affollate scrivanie dei pubblici ministeri.

Soluzione però formalmente ed istituzionalmente, riteniamo, ineccepibile, in quanto rispettosa delle competenze e delle responsabilità di ciascuno.

Quali reati?

Ma quali reati si possono ipotizzare in relazione alle varie fattispecie di illeciti amministrativi disegnate dagli articoli dal 2 al 5 del d.lgs. 103/2016?

Nessun problema si pone infatti per gli illeciti amministrativi previsti dagli articoli 6 ("Leggibilità e raggruppamento delle indicazioni obbligatorie"), 7 ("Registro") ed 8 ("Identificazione delle partite") in quanto queste tre norme neppure contengono la clausola di riserva penale e si limitano alla sanzione amministrativa.

Invece il quesito, ovvero la verifica penale, si pone per le quattro precedenti disposizioni che quella clausola contengono. In particolare:

- l'articolo 2 sanziona il mancato rispetto delle disposizioni del regolamento (UE) 29/2012 circa la "capacità" ed il "sistema di chiusura" dei recipienti in cui si procede all'imballaggio dello "olio extravergine di oliva" e degli altri olii di oliva disciplinati da quel regolamento, nonché dei contenitori degli stessi olii quando destinati alle "comunità" (ristoranti, ospedali e simili): una fattispecie, questa, alla quale risulta francamen-

te difficile affiancare una parallela violazione di norma penale, salvo che questa infrazione all'articolo 2 in esame non sia funzionale, anzi: sia un "frammento" di un più complesso comportamento finalizzato al crimine (la truffa, ad esempio).

Sennonché, in tal caso comunque sarebbe stata applicabile la sola norma penale e senza doversi porre alcuna questione di "specialità" o meno della norma non penale;

- l'articolo 3, sempre amministrativamente, sanziona le infrazioni alle norme di cui all'articolo 3 del reg. (UE) 29/2012 sulla corretta "informazione sulla categoria dell'olio" da riportare sui contenitori di imballaggio degli oli di oliva in questione. In questo caso è agevole ipotizzare che la "clausola di riserva penale" potrà operare a favore dei reati previsti dal codice penale (articoli 515 e 517, in primo luogo) per la tutela della lealtà nei rapporti commerciali;
- l'articolo 4 a sua volta prevede come illecito amministrativo gli abusi di etichettatura (o nei documenti commerciali) che possano portare ad indicazioni ingannevoli circa la "designazione dell'origine" degli "oli extra vergine di oliva" e degli "oli di oliva vergini". Anche in tal caso sono i delitti previsti dagli articoli 515 e 517 del codice penale ad essere recuperabili attraverso la consueta clausola di riserva penale;
- infine, l'articolo 5 del d.lgs. 103/2016 sanziona - amministrativamente - gli abusi commessi attraverso le "indicazioni facoltative" di cui all'articolo 5 del reg. (UE) 29/2012.

In realtà, si tratta essenzialmente di infrazioni di carattere formale per le quali - in tutta franchezza - appare decisamente impervio il tentativo di risalire ad una qualsivoglia ipotesi di reato, salvo che (come già visto in relazione all'articolo 2) la condotta dell'Osa non si inserisca in un comportamento più complesso di natura criminale.

Conclusioni

Nel concludere questa nostra riflessione sul profilo sanzionatorio, "amministrativo", ma

forse più "penale", del d.lgs. 103/2016 non possiamo non accennare ad una questione di carattere generale.

Infatti, ci si deve chiedere: ma come sono state sanzionate - dal 2012 (esattamente dal 13 gennaio 2012, data di nascita del regolamento (UE) 29/2012) al maggio 2016 (con il d.lgs. 103/2016) le infrazioni alla normativa in questione?

Sono tollerabili quattro anni e mezzo di vuoto sanzionatorio?

E come hanno sopperito gli organi di controllo (e l'autorità giudiziaria) a questo vuoto sanzionatorio?

Hanno avuto "libero arbitrio"? O sono stati bravi a rinvenire nell'ordinamento giuridico preesistente apposite norme sanzionatorie?

Magari proprio quelle norme penali evocate apertamente dalla "giaculatoria" ("salvo che [...]") che - come abbiamo visto - abbonda nelle disposizioni del d.lgs. 103/2016 unitamente alle sue (finalmente giunte!) sanzioni amministrative?

E "dov'è la novità?" - si potrebbe obiettare - *Ormai il legislatore italiano prima di quattro anni almeno le sanzioni per infrazioni ai regolamenti UE non è in grado di vararle: vedi, ad esempio, quelle per la tracciabilità del reg. (UE) 178/2002 o quelle per l'etichettatura del reg. (UE) 1169/2011*".

La novità è - sarebbe, anzi - che bisogna reagire ormai e protestare contro questo modo trasandato e sgangherato di stare nel contesto UE.

Gli operatori italiani del settore alimentare meritano infatti un legislatore nazionale più solerte e diligente nel dar seguito alle regole dettate dal legislatore UE.

**Gli operatori italiani
del settore alimentare
meritano un legislatore
nazionale
più solerte e diligente
nel dar seguito
alle regole dettate
dal legislatore
comunitario**