

Claims

Sono arrivate le sanzioni!

Specificate anche le diverse competenze delle autorità amministrative

di Corinna Correra

Avvocato ed Esperta di Legislazione degli alimenti

22

**Il 17 marzo è stato
pubblicato in Gazzetta
il tanto atteso decreto
che sanziona le infrazioni
alle norme sulle indicazioni
nutrizionali e salutistiche,
previste dal regolamento
(CE) 1924/2006.
Alcune riflessioni**

Sia pure con un ritardo ormai biblico, il legislatore italiano si è finalmente risolto a sanzionare le infrazioni alle norme comunitarie (regolamento (CE) 1924/2006) sulle indicazioni nutrizionali e salutistiche che accompagnano i prodotti alimentari. Lo ha fatto con il decreto legislativo n. 27 del 7 febbraio 2017 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 17 marzo 2017).

Un decreto, questo, come vedremo subito, di ampio respiro e di soluzioni, però, non sempre scontate e che per tale motivo sicuramente meriterà – nel tempo – di approfondimenti e coordinamenti con le altre disposizioni operanti su etichettatura, presentazione e pubbli-

cità degli alimenti in generale.

Questa che qui svolgiamo per il nostro Lettore è pertanto solo una prima, e necessariamente sommaria, riflessione su alcuni spunti della normativa appena arrivata.

I principi generali

Campo di applicazione

L'articolo 1 chiarisce che le sanzioni del decreto sono rivolte a garantire il rispetto delle disposizioni di cui al regolamento (CE) 1924/2006 ovvero la disciplina sulle «indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari» e, precisazione importante, chiarisce pure che comunque restano salve quelle di competenza dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato di cui ai decreti legislativi 206/2005 e 145/2007.

Definizioni

L'articolo 2 si premura di richiamare – per la migliore comprensione delle sue disposizioni – le «definizioni» di cui ai regolamenti comunitari 1924/2006, 1169/2011, 145/2007 e 178/2002.

Precisazione, questa, sicuramente opportuna e

comunque desumibile da un'interpretazione sistematica delle normative in questione.

Decisamente più preziosa – per la quotidiana operatività del decreto – ci appare, invece, quella prevista dal comma 2 dell'articolo 2, laddove si stabilisce che:

«2. Ai fini dell'applicazione del presente decreto le autorità competenti sono il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le Aziende sanitarie locali secondo gli ambiti di rispettiva competenza».

Quest'ultima espressione riteniamo che vada ragionevolmente tradotta nel senso che:

- al Ministero della Salute competono le disposizioni di carattere generale per la migliore interpretazione ed applicazione delle norme del nuovo decreto;
- alle Regioni ed alle Province autonome spettano sia i compiti di indirizzo – a livello regionale e provinciale – per gli organi del controllo ufficiale sia le competenze sanzionatorie, come del resto a tutt'oggi in materia di infrazioni sull'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti in generale;
- alle Aziende sanitarie locali spettano, infine, le funzioni del controllo sul territorio attraverso le attività ispettive innanzitutto, ma non solo.

Le autorità competenti ai fini dell'applicazione del decreto sono il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le Aziende sanitarie locali

A tali conclusioni ci deve indurre la considerazione di una corretta ripartizione di compiti fra le autorità che organizzano i controlli, quelle che li eseguono e quelle che sanzionano even-

tuali infrazioni accertate, appunto, tramite i controlli.

Violazione dei requisiti generali

L'articolo 3 prevede sanzioni per la «violazione degli obblighi generali in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute previste dall'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c)» ovvero per chiunque «impiega nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità degli alimenti indicazioni nutrizionali o sulla salute che danno adito a dubbi sulla sicurezza o sull'adeguatezza nutrizionale di altri alimenti o che incoraggiano o tollerano il consumo eccessivo di un elemento» ovvero e *rectius* «alimento» (in realtà, il termine «elemento» è stato derivato



Ci potranno essere contestazioni su indicazioni nutrizionali o sulla salute che per gli organi del controllo ufficiale si presenteranno come fonti di «dubbio» per il consumatore e che, invece, per l'operatore del settore alimentare interessato saranno da reputare come corrette fuori da... ogni dubbio!

direttamente dal testo dell'articolo 3 del regolamento (CE) 1924/2006, che così a sua volta tradusse – erroneamente – il termine “food” presente nel testo originario in lingua inglese dello stesso regolamento).

La condotta sanzionata sopra descritta, oltre che per il “sorprendente” termine “elemento”, si caratterizza non solo per un’ampia descrizione del comportamento vietato, ma purtroppo anche per un elemento di assoluta incertezza e, quindi, a parer nostro, quanto mai inopportuno nella previsione di un illecito di qualsiasi natura (anche amministrativa, come in questo caso).

Ci riferiamo al ricorso al termine “dubbi”, concetto questo (di “dubbio”) che per sua natura è assolutamente aleatorio, soggettivo e discrezionale.

È, infatti, nella comune e quotidiana esperienza di vita verificare che quello che a noi può apparire come un “dubbio” al contrario da altri può essere vissuto come una “certezza”.

È quindi fin troppo facile prevedere che ci potranno essere contestazioni su indicazioni nutrizionali o sulla salute che per gli organi del controllo ufficiale si presenteranno come fonti di “dubbio” per il consumatore e che, invece, per l’operatore del settore alimentare (Osa) interessato saranno da reputare come corrette fuori da... ogni dubbio!

Ciò precisato, rileviamo che la suddetta condotta viene sanzionata amministrativamente (con sanzione da 3.000 a 30.000 euro, se l’indicazione è sulla salute, e da 2.000 a 20.000 euro, se l’indicazione è nutrizionale), ma «salvo che il fatto costituisca reato».

Ed in effetti – in astratto – ben possono ipotizzarsi dei reati quando le violazioni attengono alla sfera dell’ingannevolezza dell’etichettatura e/o della promozione pubblicitaria di una merce ovvero alla sfera della «sicurezza o dell’adeguatezza nutrizionale» di un prodotto alimentare. In questi casi, infatti, il codice penale provvede sia in sede di articoli 515 e 517 (per il profilo fraudolento) sia con l’articolo 444 (per il profilo salutistico).

Con l’articolo 4 si procede con sanzione amministrativa (da 5.000 a 20.000 euro, se l’indicazione è sulla salute, e da euro 3.000 ad euro 10.000, se l’indicazione è nutrizionale) qualo-

ra si «appone un’indicazione nutrizionale o sulla salute sulle confezioni di bevande contenenti più dell’1,2% in volume di alcol [omissis], fatta eccezione per le indicazioni riguardanti un basso tenore alcolico o la riduzione nel contenuto alcolico oppure la riduzione nel contenuto energetico». Anche per questa disposizione (articolo 4) è prevista la clausola di “riserva penale” (“salvo che il fatto costituisca reato”), sennonché, in linea astratta, questa volta ci si presenta davvero difficile ipotizzare il reato da... “salvare”. Il che rafforza un nostro ormai consolidato convincimento sull’opportunità/necessità che questa clausola sia più dettagliata ovvero che riporti esplicitamente anche la norma penale che si intende far prevalere su quella amministrativa. Questo non solo agevolerebbe il lavoro degli organi di controllo, ma – paradossalmente – potrebbe anche scoraggiare con più efficacia il possibile contravventore, additandogli con chiarezza in quale ipotesi di reato e, quindi, in quali sanzioni penali (e non più amministrative) rischia concretamente di incappare.

L’articolo 5, a sua volta, sanziona (sempre amministrativamente con il pagamento di una somma da 2.000 a 10.000 euro) le violazioni degli obblighi derivanti dall’articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) 1924/2006 e «concernenti le condizioni generali per l’impiego delle indicazioni nutrizionali e sulla salute» ovvero che «non le riferisce [...] agli alimenti pronti per essere consumati secondo le istruzioni del fabbricante».

Anche questa volta è stata prevista la “clausola di riserva penale” ed anche in questo caso dobbiamo richiamare le critiche appena sopra formulate in relazione all’articolo 4.

Lo stesso vale per l’illecito amministrativo previsto al successivo articolo 6, il quale sanziona amministrativamente (pagamento di una somma da 2.000 a 6.000 euro) una condotta che consiste nella violazione dell’articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) 1924/2006 ovvero nel fatto di chi «non ottempera alla richiesta dell’autorità competente [...] di fornire tutti gli elementi ed i dati pertinenti comprovanti il rispetto del regolamento entro il termine di trenta giorni». Una sanzione amministrativa, dunque, per la mancata collaborazione

dell’Osa verso le autorità competenti a controllarlo, ma anche a sanzionarlo e persino a denunciarlo all’autorità giudiziaria nei casi in cui l’inoservanza possa integrare gli estremi di un reato.

Sennonché, proprio rispetto a quest’ultima ipotesi, dobbiamo porci un delicato quanto ineludibile problema sulla dubbia costituzionalità della disposizione in esame: infatti, quell’obbligo di collaborazione in tal caso, secondo noi, degenera in un – inammissibile per la nostra Costituzione (articolo 24) – obbligo di “autodenuncia” per un reato!

L’obbligo di collaborazione dell’Osa verso le autorità competenti a controllarlo degenera in un, inammissibile per la nostra Costituzione, obbligo di “autodenuncia” per un reato!

L’articolo 7, infine, prevede la sanzione amministrativa (e sempre con la clausola di riserva penale) del pagamento di una somma da 2.000 a 16.000 euro per l’Osa che «non fornisce l’etichettatura nutrizionale, di cui all’articolo 7 del regolamento, degli alimenti sui quali è formulata un’indicazione nutrizionale o sulla salute».

Violazione degli obblighi specifici per le indicazioni nutrizionali

Sempre sanzione amministrativa (da 3.000 a 12.000 euro) e salvo eventuale reato prevede l’articolo 8 per chi «utilizza in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità degli alimenti, indicazioni nutrizionali non incluse nell’allegato del regolamento medesimo, in vigore al momento della compiuta violazione o le impiega senza rispettare le condizioni applicabili che corredano tale elenco».

Stessa sanzione amministrativa e stessa clau-

sola “salva-reato” è prevista dall’articolo 9 per l’Osa che «impiega in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità, indicazioni comparative in violazione delle condizioni stabilite dall’articolo 9 del regolamento».

Violazione degli obblighi specifici per le indicazioni sulla salute

L’articolo 10 prevede sanzioni amministrative, e sempre con la clausola di riserva penale, per ogni possibile violazione dell’articolo 10 del regolamento (CE) 1924/2006: dall’uso di “indicazioni sulla salute” diverse da quelle incluse nell’elenco allegato al suddetto regolamento fino all’impiego di quelle indicazioni con modalità e condizioni diverse da quelle prescritte sempre dal regolamento del 2006 in sede di articolo 10.

L’articolo 11 sanziona amministrativamente (con pagamento da 5.000 a 40.000 euro) – e sempre salvo configurabilità di reato – l’Osa che «impiega in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità degli alimenti, le indicazioni sulla salute» non consentite dall’articolo 12 del regolamento (CE) 1924/2006 ovvero quelle:

- che suggeriscono che la salute potrebbe risultare compromessa dalla mancata consumo dell’alimento;
- che fanno riferimento alla percentuale o all’entità della perdita di peso;
- che fanno riferimento al parere di un singolo medico od altro operatore sanitario ed associazioni non autorizzate ai sensi dell’articolo 11.

Disposizioni generali

L’articolo 12 per i casi di reiterazione specifica negli illeciti amministrativi del nuovo decreto prevede che all’Osa si applichi la sanzione accessoria della sospensione dell’attività lavorativa «da un minimo di dieci ad un massimo di venti giorni».

L’articolo 13 ribadisce i compiti del sistema

dei controlli ufficiali richiamando le varie competenze delle autorità di cui all'articolo 2 e prevedendo (comma 2) che le suddette autorità possono svolgere le loro funzioni «anche su segnalazione di soggetti privati e sono



26

Il decreto "Sanzioni" è entrato in vigore il 1° aprile 2017.

tenuti agli obblighi di sicurezza sulle informazioni acquisite in conformità alla legislazione vigente».

L'articolo 14, tra le altre disposizioni, prevede, di particolare rilievo, quella di cui al comma 3, secondo il quale «l'entità delle sanzioni pecuniarie di cui al presente decreto è aggiornata ogni due anni», con riferimento alle variazioni Istat sull'indice nazionale dei prezzi al consumo.

L'entità delle sanzioni pecuniarie è aggiornata ogni due anni, con riferimento alle variazioni Istat sull'indice nazionale dei prezzi al consumo

Per l'entrata in vigore del decreto, non essendo stata prevista nessuna data particolare, teniamo che opera la regola generale del quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e, quindi, in questo caso, è decorsa dal 1° aprile 2017.

NOVITÀ PER I TECNOLOGI ALIMENTARI



*è stata autorizzata dal Consiglio Nazionale dei Tecnologi Alimentari
all'attività di formazione professionale continua*

È disponibile sulla piattaforma www.pviformazione.it
IL PIANO FORMATIVO 2017!

www.pviformazione.it