

# Usi e abusi del **cattivo stato** di conservazione

Per la Cassazione comprende anche l'assenza di tracciabilità

di **Carlo Correra**

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**Ancora una sentenza  
della Cassazione  
che ravvisa  
il "cattivo stato  
di conservazione"  
come violazione  
di un imprecisato  
"ordine alimentare"**

**C**on una sentenza del 12 dicembre 2019 (la n. 50348) la Corte di Cassazione torna ad ampliare la categoria giuridica del "cattivo stato di conservazione" di un prodotto alimentare, ai sensi dell'articolo 5, lettera b), della legge 283/1962, Legge-Quadro sulla sicurezza igienica degli alimenti, e lo fa ricoprendendo in tale categoria giuridica anche l'istituto della "rintracciabilità" previsto dall'articolo 18 del regolamento (CE) 178/2002.

In pratica, la Corte, con la sentenza in questione, ha confermato la condanna, per il reato di cui alla lettera b) dell'articolo 5 suddetto, nei confronti di un rivenditore di "salsicce di cinghiale" che non era in grado di indicare la "provenienza" delle carni impiegate nella produzione delle salsicce medesime.

Un tale comportamento, riconosce la Corte, viola

l'articolo 18 del regolamento (CE) 178/2002, il quale, come è noto, stabilisce l'obbligo di "rintracciabilità" degli alimenti prescrivendo che «gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime». La violazione di tale obbligo di "rintracciabilità" è stata successivamente sanzionata dal legislatore italiano con il decreto legislativo 190/2006, il cui articolo 2 a sua volta ha previsto: «salvo che il fatto costituisca reato, gli operatori del settore alimentare e dei mangimi che non adempiono agli obblighi di cui all'articolo 18 del regolamento (CE) 178/2002 sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecunaria [...]».

Appariva dunque pacifico che, nel caso in esame, si configurassero gli estremi dell'illecito amministrativo in questione "salvo che" il giudice penale, nella specie il Tribunale di Rieti, non ravvisasse un reato: il che si è appunto verificato, avendo quel Tribunale ritenuto che nella vicenda in esame ricorrevano gli estremi del "cattivo stato di conservazione" di cui alla lettera b) dell'articolo 5 della legge 283/1962, sanzionato appunto penalmente dall'articolo 6 della stessa legge.



12

Il "cattivo stato di conservazione" la Corte lo ha ravvisato, nella vicenda in questione, nella lesione che con quel comportamento omissivo il rivenditore di salsicce avrebbe arrecato al cosiddetto (dalla Corte di Cassazione nella sentenza in esame) "ordine alimentare" ovvero a quel complesso di regole "volto ad assicurare al consumatore che la sostanza alimentare giunga al consumo con le garanzie igieniche e di conservazione, che involgono anche le regole sulla tracciabilità del prodotto (la rintracciabilità degli alimenti è uno strumento imposto dal legislatore europeo, quale elemento essenziale per garantire la sicurezza degli stessi, in via generale per tutti gli alimenti con il regolamento (CE) 178/2002 e per gli alimenti di origine animale con il regolamento (CE) 853/2004)".

Con questa argomentazione la Corte ha dunque ritenuto che la violazione dell'articolo 18 del regolamento (CE) 178/2002, ascritta ad un rivenditore di salsicce nel caso concreto, dovesse essere sanzionata come reato ai sensi dell'articolo 5, lettera b), della legge 283/1962, perché l'alimento sarebbe stato messo in commercio in "cattivo stato di conservazione", in quanto appunto "non rintracciabile".

**La Cassazione ha ritenuto che la violazione dell'articolo 18 del regolamento (CE) 178/2002 dovesse essere sanzionata come reato**

Interpretazione ed applicazione, queste, che suscitano, a dire il vero, non poche perplessità e ciò anche alla luce della stessa giurisprudenza della Suprema Corte, pur richiamata nella sopra riferita motivazione.

**Il "cattivo stato di conservazione" nell'evoluzione interpretativa della Cassazione**

Invero, nella motivazione della sentenza in esame, la Corte procede ad una sommaria ricostruzione dell'evoluzione storica dell'interpretazione che ha riguardato il "cattivo stato di conservazione" nel contesto normativo di

cui alla lettera b) dell'articolo 5 in esame, ricostruendo che:

- in origine, ovvero nei primissimi anni di applicazione della suddetta Legge-Quadro del 1962, la nozione di "cattivo stato di conservazione" venne intesa come relativa alla condizione "intrinsica" della sostanza alimentare: in tal modo, però, in pratica si sovrapponeva alle previsioni delle lettere c) e d) dello stesso articolo 5 (alimenti microbiologicamente contaminati (lettera c); alimenti alterati, insudiciati, invasi da parassiti e comunque dannosi, quelli di cui alla lettera d);
- tale incongruenza la Corte la superò con una giurisprudenza successiva che circoscrisse il campo di applicazione della medesima nozione alla condizione "estrinseca" ovvero "ambientale" in cui un prodotto alimentare veniva detenuto per la distribuzione al consumo sostanzialmente interpretandola come "cattive modalità di conservazione";
- le regole sulle "corrette modalità di conservazione" inizialmente furono ritenute dalla Cassazione riconducibili solo a fonti scritte (come tali intendendo non solo leggi ed atti aventi valore di legge, ma anche atti amministrativi e circolari esplicative), successivamente però quelle "corrette modalità" furono ritenute desumibili anche dalle "regole di comune esperienza" e quindi, in quanto tali, regole non scritte e che dalla Corte (vedi sentenza a Sezioni Unite n. 443/2002) furono ritenute fonti vincolanti per individuare la "corretta modalità di conservazione" per il prodotto alimentare di volta in volta interessato.

### Le "criticità" dell'interpretazione estensiva del "cattivo stato di conservazione"

Trattasi, in effetti, di un'interpretazione "estensiva" che ci lascia decisamente perplessi e che per alcuni aspetti questo stesso autore ha già diffusamente criticato su questa stessa Rivista (vedi il n. 5/2017, alle pagine 21-25) e proprio con riferimento alla violazione dell'obbligo di "rintracciabilità"

ed alla sua pretesa riferibilità ad un fantomatico "ordine alimentare", rispetto al quale il reato in questione viene – dalla Cassazione – ricostruito come "reato di danno" in quanto, secondo la Corte, si perfezionerebbe come una "lesione" dell'"ordine alimentare", così ponendosi come l'unico "reato di danno" nella serie dei "reati di pericolo" di cui si compone, invece, il restante arcipelago di reati distribuito tra l'articolo 5 e l'articolo 6 della stessa legge 283/1962.

**La Cassazione ha rilevato un "reato di danno", che si perfezionerebbe come una "lesione" dell'"ordine alimentare"**





Ed a quel nostro articolo sul n. 5/2017 facciamo qui rinvio per non rubare spazio prezioso, invece, all'esame delle "criticità costituzionali" in cui si imbatte la Corte, nella sentenza in esame, avventurandosi nell'interpretazione della lettera b) sopra richiamata.

Impossibile, infatti, non vedere – in questa interpretazione – un problema di mancanza del requisito di "tassatività" ovvero di "tipicità dell'illecito penale" in una ricostruzione della struttura del reato *de quo*, che genericamente viene ricondotto ad un fantomatico "ordine alimentare", espressione questa che, in tutta sincerità, vuol dire tutto e niente.

Invero, la sentenza in esame (la n. 50348/2019) sul punto ne dà una sbrigativa definizione, rinviando alla sentenza n. 40772/2015, che a sua volta rinvia alla sentenza n. 35828/2004, che a sua volta ancora si riporta testualmente alla sentenza n. 443/2002 delle Sezioni Unite, dove fa la sua prima apparizione la (pretesa) categoria giuridica dell'"ordine alimentare", individuato come il "bene giuridico" protetto dalla norma penale di cui alla lettera b) dell'articolo 5.

In quella sentenza, infatti, le Sezioni Unite ritengono che: "Alla norma in esame si riconosce il compito di tutelare l'ethos del consumatore, assicurando

*una protezione anche a quella sfera di tranquillità che ritrae dalla sicurezza che il prodotto sia giunto al consumo con le cure igieniche imposte dalla sua natura, il reato che essa reprime è un reato di danno [...]. Una ratio legis del genere [...] integra un elemento di fondazione di un "ordine alimentare", limite all'iniziativa economica privata, che si riallaccia all'utilità sociale".*

Tradotto in termini più semplici: l'"ordine alimentare" sarebbe rappresentato dal complesso delle regole (solo scritte secondo noi, ma persino non scritte secondo la Corte) che prescrivono le "corrette modalità di conservazione" di una sostanza alimentare.

"Ed allora?", viene da chiedersi con riferimento all'obbligo di "rintracciabilità" dell'alimento.

Come è ricollegabile alle "corrette modalità di conservazione" un obbligo (quello della "rintracciabilità") che, come è noto, è semplicemente strumentale rispetto all'istituto del "ritiro/richiamo" dal mercato di un alimento in caso di "allerta"? O, meglio ancora, uno strumento giuridico che serve essenzialmente a circoscrivere l'"allerta" – e quindi il "ritiro/richiamo" – al solo prodotto effettivamente "a rischio", evitando di coinvolgere le altre produzioni similari (ma in realtà non a rischio)

dello stesso OSA?

In effetti, un cittadino (nel nostro caso, l'OSA), nella sua condotta quotidiana, deve essere posto con chiarezza di fronte alla regola giuridica da rispettare ed alle relative sanzioni – penali, amministrative o civilistiche che siano – onde possa rendersi conto, anche attraverso la natura delle sanzioni medesime, del grado di disvalore sociale del suo eventuale comportamento trasgressivo e da tale valutazione deve egli poter trarre anche ulteriore stimolo (ci si augura) a rispettare il preceitto della norma.

Tanto per essere più chiari e proprio con riferimento al tema di partenza di questo nostro articolo, se l'OSA trascura il rispetto della norma sulla "rintracciabilità" e riscontra che l'infrazione è punita con sanzione amministrativa, non può poi ritrovarsi inopinatamente investito dall'azione penale perché quella violazione resterebbe assorbita (secondo la Cassazione) nella lesione dell'"ordine alimentare" che la stessa Corte (dopo decenni di

diversa interpretazione) improvvisamente "scopre" essere il "bene giuridico" tutelato dalla norma della lettera b) dell'articolo 5 suddetto.

Peraltro, per concludere (almeno per ora) la panoramica sull'orientamento della Cassazione su questo accidentato terreno interpretativo, non possiamo fare a meno di ricordare che, successivamente alla sentenza qui in esame (la n. 50348/2019), la stessa Corte – il 10 febbraio 2021 (sentenza n. 13213/2021) – tace completamente circa la lesione di quel preteso "ordine alimentare", mentre conferma il collegamento della nozione di "cattivo stato di conservazione" degli alimenti anche con "fonti non scritte" da cui ricavare le "corrette modalità" di conservazione. In particolare, la Corte testualmente si richiama, infatti, anche a "regole di comune esperienza, usi e prassi, espressione della "cultura tradizionale" e precisa pure (e verrebbe da riflettere "excusatio non petita") che ciò "non contrasta con il principio di tassatività che vige in materia penale". Affermazione questa, a sommesso, ma convinto

#### Interfalle antiscivolo per la palletizzazione



GRIP SHEET™ sono interfalle di carta, rivestite da uno strato di antiscivolo, inserite tra uno strato e l'altro per evitare lo scivolamento delle confezioni sul pallet. Esistono anche dei tipi resistenti all'acqua e adesivi per pallet in plastica. Ideali per scatolame di qualunque peso e dimensione.

#### Collante alimentare per la palletizzazione

L'innovativo sistema per la stabilizzazione delle pedane basato sul collante alimentare a base acqua GRIP FIX™ che non rovina le superfici e non altera gli inchiostrati. GRIP FIX™ è solubile in acqua, biologico e senza solventi, è un prodotto 100% ecologico. Le confezioni su cui può essere utilizzato possono essere: sacchi in PE, sacchi di carta, cartoni, vassoi aperti, sacchi in PP (rullo) e fardelli in PE.



#### Angolari per applicazioni speciali



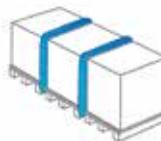
Grazie ai nostri speciali angolari è possibile preservare qualunque tipo di merce. Una vasta tipologia di varianti vi consente di proteggere le vostre merci e di mettere in sicurezza i vostri carichi qualunque sia il peso e la forma della confezione. Con gli angolari ultraresistenti è inoltre possibile sovrapporre bancali altrimenti non sovrapponibili.



RLC SRL, via Carlo Cattaneo, 21 - 24030 Ambivere (BG)

Tel: +39 035 198 33-120 r.a. - [www.antislip.it](http://www.antislip.it) - [info@antislip.it](mailto:info@antislip.it)

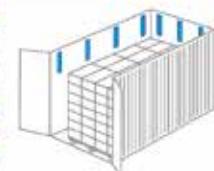
#### Airbag riempitivi per gli spazi vuoti



Gli Airbag per container sono cuscini gonfiabili di varie misure realizzati con carta riciclabile e PE che vengono posizionati negli spazi vuoti presenti tra le merci e gonfiati con aria compressa riempendo così tali spazi. In questo modo il carico è sicuro e stabile, protetto efficacemente dai costosi danni che si possono verificare durante il trasporto.

#### Disseccanti antimuffa per container

I sali disidratanti o disseccanti sono prodotti per la protezione delle merci dall'umidità che durante i lunghi tragitti può danneggiare i metalli, tramite ossidazione o cibi e tessuti su cui si creano muffe. I sali disidratanti possono essere usati sia nei container che nelle scatole direttamente a contatto con il prodotto da preservare.



#### Coperta termica per container e pallet



Grazie a Thermo Protector le merci sono protette da eccessivi sbalzi di temperatura. Thermo Protector è un materiale utilizzabile come pratica fodera interna per i container 20 e 40 piedi (anche su misura) o per realizzare una coperta per il bancale. In entrambi i casi la merce è sigillata all'interno di un ambiente protetto dove il calore o il gelo non possono penetrare creando danni alle merci.



©www.shutterstock.com

16

parere di chi scrive, non condivisibile ove solo si rifletta che risulta sempre più difficile e problematico ormai individuare una "cultura tradizionale" in tema di corrette modalità di conservazione degli alimenti in un'epoca, come la presente, caratterizzata dalla convivenza promiscua di etnie e culture diverse anche e soprattutto in campo alimentare. Tornando al tema centrale di questo nostro articolo, osserviamo ancora che vero è che la norma sanzionatrice (amministrativamente) di quella violazione dell'obbligo di "rintracciabilità" (l'articolo 2 del decreto legislativo 190/2006) premette "salvo che il fatto costituisca reato", ma è altrettanto vero ovvero ragionevole che questa "riserva" di sanzione penale non può riguardare il fatto omisivo in sé e per sé ovvero la semplice omissione di documentazione circa la provenienza (in questo caso) della "materia prima" utilizzata per la produzione alimentare, perché, se così fosse, sarebbe stato più ragionevole prevedere espressamente, già nel decreto legislativo 190/2006, un esplicito rinvio alla sanzione penale di cui alla lettera b) dell'articolo 5 suddetto.

È chiaro, invece, che, con quel "salvo che il fatto non costituisca reato", con cui si apre l'articolo 2 del decreto legislativo 190/2006, il legislatore ha inteso riferirsi ai casi in cui l'inosservanza

dell'obbligo di "rintracciabilità" si cumula con ulteriori atti od omissioni che portano l'OSA a dare vita ad una più complessa condotta illecita ovvero ad un reato di cui l'inosservanza dell'obbligo di "rintracciabilità" costituisce solo una componente.

**Con "salvo che il fatto non costituisca reato", il legislatore ha inteso riferirsi ai casi in cui l'inosservanza dell'obbligo di "rintracciabilità" si cumula con ulteriori atti od omissioni che portano l'OSA a dare vita ad una più complessa condotta illecita**

In tale caso è dunque ragionevole e coerente con il nostro sistema penale che quella

violazione di un obbligo amministrativo venga riassorbita e punita in una fattispecie di illecito di natura penale.

A conforto di tale conclusione interpretativa si pone, a nostro giudizio, anche il testo letterale della presa norma incriminatrice (lettera b) dell'articolo 5) dal quale – “alimenti in cattivo stato di conservazione” – appare veramente improbo risalire ad un generale divieto di violazione dell’“ordine alimentare”, espressione questa che, a quanto ci risulta, non ricorre in nessuna normativa che disciplini l’igiene e la sicurezza degli alimenti (e neppure la loro genuinità, a dire il vero).

Una “non-categoria giuridica”, dunque, a dirla francamente, che sarebbe comunque discutibile anche se fosse stata espressamente prevista e tutelata da apposita norma penale (il che, ripetiamo, a tutt’oggi non è), ma che sicuramente non si riesce davvero a desumere dalla formula “cattivo stato di conservazione” cui la Corte ha ritenuto di poterla collegare nella vicenda in esame.

## La “vocazione al crimine” del legislatore italiano

Siamo dunque al cospetto di un’interpretazione “estensiva” della norma penale della lettera b) sopra richiamata, “interpretazione estensiva” che però, a nostro avviso, non può essere condivisa e questo per i motivi ed i principi generali e costituzionali fondanti il nostro ordinamento giuridico ed in particolare il suo ramo penalistico, a cominciare dal principio di tipicità dell’illecito penale, principio cui è indissolubilmente legato il “principio del diritto di difesa”, che non può essere validamente esercitata se non a fronte di fattispecie di reato che siano “tipicizzate” ovvero non siano eccessivamente vaghe o generiche o persino, come riteniamo per il caso in esame, paleamente scollegate dal testo letterale della norma penale.

Sennonché questa nostra riflessione sarebbe incompleta e poco costruttiva se si limitasse a prendere atto di una tale “criticità” interpretativa per la specifica norma in esame e non provasse anche a risalire alla matrice culturale

che è alla base di siffatta interpretazione.

In realtà, quella “interpretazione estensiva” della norma è, a nostro giudizio, a sua volta “figlia naturale” di un preciso e preoccupante atteggiamento culturale del legislatore italiano: atteggiamento che si esprime, a dirla anche provocatoriamente, come una vera e propria sua “vocazione al crimine”!

Ovvero, come una sorta di sua predilezione per le sanzioni penali a discapito di quelle amministrative. Vocazione o predilezione che, in fondo in fondo, si potrebbero persino giustificare ove lo Stato italiano potesse far vanto di una giustizia penale rapida ed efficiente: il che, invece e purtroppo, come a tutti è noto, proprio così non è!

**È a partire dal nostro legislatore che andrebbe recuperato un approccio più sereno, ovvero meno criminogeno, a fronte delle infrazioni alle normative alimentari**

E magari non è (rapida ed efficiente la nostra macchina giudiziaria) pure e proprio perché sovraccaricata di reati, molti dei quali in verità potrebbero appunto essere, e molto più efficacemente, ridimensionati in illeciti amministrativi. Infatti, molto più afflittiva (ed anche più persuasiva in una prospettiva di prevenzione) può risultare una sanzione amministrativa, di natura pecuniaria e/o interdittiva che sia, e comunque di ragionevolmente rapida applicazione, piuttosto che una minacciosa e truce sanzione penale, anche con previsione di pena detentiva, che però poi trovi raramente un’effettiva applicazione e magari solo alla fine di estenuanti ed accidentati procedimenti penali.

È dunque da questa predilezione o “vocazione al crimine” ovvero è da questa debordante scelta penalistica del legislatore italiano che parte un messaggio culturale di ampliamento della platea dei reati anche da parte degli operatori giudiziari, i quali a loro volta troppo spesso finiscono per



©www.shutterstock.com

sforzarsi di ravvisare un'ipotesi di reato anche a fronte di formulazioni di illeciti che pacificamente dovrebbero invece restare fuori dall'area criminale. Questo è quanto si verifica, a nostro giudizio, proprio nel caso in esame per la categoria della cosiddetta "rintracciabilità" a fronte della nozione di "cattivo stato di conservazione" del prodotto alimentare: il tutto collegato ermeneuticamente attraverso il ponte levatoio di un fantomatico quanto evanescente "ordine alimentare": ordine del quale, a questo punto, potrebbe far parte qualsiasi disposizione di legge che abbia in qualche modo a che fare con

la disciplina giuridica degli alimenti.

È dunque a partire dal nostro legislatore che, secondo noi, va recuperato un approccio più sereno, ovvero meno criminogeno, a fronte delle infrazioni alle normative alimentari, onde evitare che si moltiplichino, a dismisura quanto inopportunamente, la platea dei reati in questa materia e si circoscriva l'ambito penalistico alle sole condotte per le quali la sanzione penale sia veramente indispensabile e questo anche per evitare che, come è accaduto finora, alla massimizzazione dei reati corrisponda la massimizzazione dell'inefficienza giudiziaria.