

Infrazioni in etichetta

Le sanzioni competono allo Stato

La Cassazione ribadisce la competenza statale e non delle Regioni

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

La Cassazione conferma quanto già stabilito dalla Corte Costituzionale nel 1992.

Restano, però, le criticità costituzionali per il decreto legislativo 231/2017, che individua la competenza sanzionatoria dell'ICQRF, nonostante sia privo del requisito della "terzietà"

Con ordinanza del 18 novembre 2021, la Corte di Cassazione (VI Sezione Civile) ha rigettato il ricorso del Comune di Città di Santangelo avverso la sentenza del Tribunale di Pescara che, riformando ed annullando in appello una sentenza del Giudice di Pace, aveva escluso la competenza della Regione (e per essa quella del Comune suo delegato, in virtù di legge regionale) in materia di applicazione delle sanzioni per infrazioni alla normativa su etichettatura e pubblicità dei prodotti alimentari (decreto legislativo 109/1992, normativa

applicabile alla fattispecie in esame in quanto vigente all'epoca dei fatti: 1993) e ha pertanto ribadito la competenza dello Stato in tale materia. In particolare, la Corte ha affermato il seguente principio: *"La competenza ad irrogare le sanzioni amministrative previste dagli articoli 2 e 18 del decreto legislativo 109/1992 spetta all'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti agro-alimentari, in quanto la principale finalità delle norme in materia di etichettatura dei prodotti alimentari è garantire la corretta informazione del consumatore sul bene commercializzato e che appartiene allo Stato, e non alle Regioni o ai Comuni, il potere di emettere ordinanza-ingiunzione di pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria per violazione delle norme del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 (nella specie gli articoli 8 e 18, concernenti il confezionamento, l'etichettatura e la pubblicità di prodotti alimentari destinati al consumatore finale, trattandosi di disciplina a tutela del consumatore rientrante nella materia del commercio, di competenza statale, che solo di riflesso coinvolge gli aspetti relativi all'igiene e alla sanità degli alimenti, di competenza delle amministrazioni locali)"*.

Come si nota, la stessa Corte, nell'ordinanza in esame, precisa che all'epoca dei fatti queste infrazioni erano regolamentate, sul piano



sanzionatorio, dall'articolo 18 del decreto legislativo 109/1992 e, in altro passaggio dell'ordinanza medesima, ricorda che nel frattempo a questa normativa è subentrata quella (attualmente vigente) del decreto legislativo 231/2017. Sennonché – ha aggiunto la Corte – è significativo che anche questa più recente e vigente normativa abbia ribadito (articolo 26) la competenza sanzionatoria dello Stato in tale materia, conferendola espressamente e per giunta esclusivamente ad un organismo statale qual è l'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti agroalimentari (ICQRF).

La Corte Costituzionale nel 1992

D' altra parte, la questione sulla competenza – statale o regionale – in tale materia non è nuova in quanto è stata già affrontata e risolta dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 401/1992, nella quale, alla luce della "natura commerciale" degli interessi tutelati dalle norme comunitarie e quindi nazionali sull'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti, la Corte Costituzionale, rigettando un ricorso della Regione Toscana riguardante le competenze sanzionatorie previste appunto dall'articolo 18

del decreto legislativo 109/1992, ribadiva la competenza dello Stato a ricevere, attraverso le autorità istituzionali del suo apparato, sia il rapporto per le infrazioni in detta materia sia l'esercizio della potestà sanzionatoria al riguardo.

Già nel 1992, la Corte Costituzionale ha ribadito la competenza sanzionatoria dello Stato in materia di etichettatura

In realtà, come sopra abbiamo precisato, la sentenza della Corte Costituzionale concerneva proprio l'articolo 18 del decreto legislativo 109/1992 ovvero la stessa norma presa in considerazione dalla Corte di Cassazione con

l'ordinanza qui in esame in quanto, grazie (!) alla lentezza dei nostri uffici giudiziari, questa decisione del 2021 riguarda un'infrazione risalente al lontano 6 novembre 2013 ovvero a una data in cui era ancora in vigore il decreto legislativo 109/1992, con le sue sanzioni previste e comminate ai sensi dell'articolo 18 suddetto. A ben guardare, perciò, sarebbe stato sufficiente che il Giudice di Pace avesse avuto cognizione e portato rispetto alla decisione della Corte Costituzionale del 1992 per evitare di impegnare successivamente il Tribunale di Pescara prima e la Suprema Corte poi.

Per i fatti successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo 231/2017 ovvero la normativa attualmente vigente con le nuove sanzioni da applicare per le infrazioni in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti (vedi le violazioni del regolamento (UE) 1169/2011) – come è noto –, la competenza a decidere e a sanzionare per tutte le infrazioni in questa materia è stata riservata all'ICQRF.





Resta quindi confermata e consolidata, possiamo ben dire, la scelta del legislatore italiano (nel rispetto dei principi costituzionali, come ribadito appunto dalla Corte sin dal 1992) di affidare alle istituzioni dello Stato (nel caso specifico, all'ICQRF) la competenza per decidere e sanzionare sulle infrazioni alle norme in tema di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti.

Le “criticità” della disciplina vigente

Senonché, a questo punto non possiamo esimerci dal ricordare ancora una volta le “criticità” costituzionali dell’attuale disciplina (articolo 26 del decreto legislativo 231/2017, così come modificato e integrato dalla legge 145/2018). Criticità che si possono fissare sotto due profili, ovvero:

- quello della “mancanza di terzietà” dell’autorità sanzionatrice;

- quello del “conflitto di interessi” presso l’autorità sanzionatrice.

Infatti, il comma 1 dell’articolo 26 suddetto così individua la competenza per le sanzioni relative a infrazioni delle regole di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti:

«Articolo 26

Autorità competenti all’irrogazione delle sanzioni

Il Dipartimento dell’Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti agroalimentari del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali è designato quale autorità competente all’irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto».

A questo punto, è doveroso ricordare che tra gli organi del controllo ufficiale sulla corretta etichettatura, pubblicità e presentazione degli alimenti vi sono anche gli uffici territoriali

dell'Ispettorato centrale suddetto, il quale sarà chiamato così – in non pochi casi – a valutare la correttezza o meno delle contestazioni di violazioni verbalizzate dai propri uffici periferici operanti anche (se non in primo luogo) su sue specifiche direttive, quantomeno di interpretazione delle normative.

L'ICQRF è l'autorità competente designata a irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie

E, infatti, nella nostra casistica professionale abbiamo registrato persino un caso di "direttiva ad hoc" ovvero di una direttiva mirata al sequestro di un ben preciso prodotto alimentare espressamente individuato, da parte dell'Ufficio

centrale dell'ICQRF, nella direttiva medesima. In questo caso, l'abnormità della fattispecie veniva paradossalmente evidenziata proprio dal verbale di sequestro, che indicava espressamente appunto nell'Ufficio centrale dell'Ispettorato l'autorità cui indirizzare l'eventuale atto di "opposizione al sequestro" (articolo 19 della legge 689/1981) da parte dell'operatore del settore alimentare interessato.

Con quale prospettiva di successo naturalmente è facile da immaginare.

Così come pure facile da immaginare è l'influenza che tali direttive del suddetto Ufficio centrale hanno anche sugli altri organi del controllo ufficiale (Carabinieri dei NAS, Veterinari delle ASL e altri) ovvero anche organi diversi dagli ispettorati ICQRF periferici sopra citati, controllori questi che saranno inevitabilmente portati ad allinearsi alle soluzioni interpretative degli ispettori dell'ICQRF, se non vorranno correre il rischio di vedere bocciati i loro verbali (di contestazione delle infrazioni alle norme sull'etichettatura



degli alimenti) da parte dell'Ufficio centrale dell'ICQRF stesso.

Quest'ufficio infatti – a nostro giudizio, improvidamente – è stato designato dal decreto legislativo 231/2017 quale autorità sanzionatrice e quindi competente a verificare la sussistenza o meno della violazione amministrativa per tutte le contestazioni in materia e questo indipendentemente dall'amministrazione di appartenenza dei controllori ufficiali ovvero siano essi gli ispettori dell'ICQRF siano invece altri organi di polizia amministrativa a ciò deputati.

A questo punto, perciò, dubitare (quantomeno) della legittimità costituzionale della norma che dà vita a tale situazione (articolo 26, comma 1, del decreto legislativo 231/2017) non ci sembra un azzardo, ma, al contrario, un dovere per noi operatori giuridici del settore.

Il dubbio, infatti, si pone a fronte del chiaro dettato dell'articolo 111 della Costituzione, articolo il cui comma secondo così significativamente stabilisce:

«Articolo 111

[...] Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale [...].»

Orbene, alla luce di quanto sopra abbiamo argomentato, ci sembra del tutto evidente che, quantomeno con riferimento ai procedimenti di violazioni amministrative contestate dagli ispettori dell'ICQRF, si debba porre in dubbio la “terzietà” dell'autorità amministrativa che “giudica” della fondatezza o meno della contestazione. E tali dubbi si sono clamorosamente accentuati, a parer nostro, con l'avvento del comma ter nell'articolo 26 suindicato. Infatti, con la legge 145/2018 (legge per il “bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019”) è stato introdotto nell'articolo 26 suddetto il comma ter, che così stabilisce:

«3-ter. I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie (“previste dal presente decreto”, così stabilisce il precedente comma 3-bis) sono destinati [...] all'incremento dei fondi dell'Ispettorato [...]».

Siamo, dunque, palesemente al cospetto di un inammissibile “conflitto di interessi” in quanto, ferma restando tutta la nostra personale stima sulla correttezza e onestà intellettuale dei funzionari dell'ICQRF chiamati a sanzionare e quindi (prima) a “giudicare” le singole fattispecie di illeciti amministrativi per violazioni delle norme sull'etichettatura alimentare, da qualunque “controllore ufficiale” esse provengano, non c'è dubbio che derivi per loro ovvero per gli appartenenti al loro ufficio un oggettivo vantaggio economico dal sanzionare, e in misura anche la più rigorosa possibile, ogni ipotesi di infrazione portata al loro giudizio. Circostanza oggettiva, questa, che già di per sé condiziona la serenità e l'attesa di un operatore del settore alimentare che a quella contestazione voglia opporsi.

Quantomeno nel caso dei procedimenti di violazioni amministrative contestate dagli ispettori dell'ICQRF, si deve porre in dubbio la “terzietà” dell'autorità amministrativa che “giudica” della fondatezza o meno della contestazione

Orbene, tale “conflitto di interessi”, anche se dovesse restare (come fortemente vogliamo credere) ogni volta solo astratto e virtuale, inficia – a parer nostro – anch'esso quel “principio di terzietà” del giudice che l'articolo 111 della Costituzione, invece, ha posto come baluardo di garanzia per il cittadino in ogni contenzioso che deve essere definito con un “giudizio” da parte dell'autorità (amministrativa in questo caso). Reputiamo, pertanto, quantomeno a forte dubbio di “incostituzionalità” le norme con cui l'articolo 26 del decreto legislativo 231/2017 ha disciplinato l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dello Stato in relazione alle violazioni delle regole su etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti.