

Per un diritto penale (alimentare) minimo

Di Lino VICINI

Dottore di ricerca in disciplina nazionale ed europea sulla produzione e controllo degli alimenti

E' considerazione ormai pacificamente condivisa che non sia possibile processare e reprimere tutti i fatti illeciti.

L'esperienza dell'ultimo mezzo secolo dimostra infatti come l'incremento dei fatti puniti da norme penali non abbia comportato un minor numero di illeciti commessi da parte dei consociati.

Anzi, in qualche modo si è avuto un paradossale effetto opposto, chiaramente non immaginato né tanto meno voluto dal legislatore.

Questo dato di fatto dimostra che in molti casi le norme incriminatrici non raggiungono l'obiettivo per le quali sono state create, fallendo in tal modo l'opera di prevenzione generale che devono perseguire.

In poche parole, la sola presenza di norme incriminatrici non ha l'effetto di dissuadere le persone ad astenersi dal violare le leggi.

Ritornano alla mente le memorabili pagine di Manzoni sulla totale inutilità ed inefficacia delle "Grida contro i Bravi" che infestavano la Lombardia sottoposta al dominio spagnolo nel 1600.

Con l'incremento degli illeciti si sono moltiplicate le *notitiae criminis* segnalate all'autorità giudiziaria con moltiplicazione del lavoro dei magistrati e allungamento dei tempi necessari alla loro definizione.

Negli ultimi anni si è cercato di porre rimedio a questo fenomeno con ripetuti interventi di depenalizzazione che hanno trasformato molte fattispecie in violazioni amministrative.

Nonostante questi positivi tentativi di riduzione degli illeciti penali la materia rimane comunque sterminata.

Attualmente nel codice penale sono contenuti oltre 734 articoli.

Ricordiamo come il codice Rocco è molto più esteso del precedente codice Zanardelli del 1889 composto da soli 498 articoli.

Nel solo secondo libro del vigente codice penale che si occupa in particolare di disciplinare i delitti sono previsti oltre 408 articoli (anche se alcuni reati sono stati abrogati e pullulano nuove fattispecie caratterizzate da bis, ter ecc.).

Al di fuori del codice penale sono stati censiti oltre seimila illeciti, contenuti in numerose leggi complementari, emanate nel corso degli anni, sia prima che dopo l'entrata in vigore del codice Rocco del 1930.

E' evidente come la stessa esistenza di un tale sterminato numero di illeciti renda impossibile a qualsiasi cittadino la possibilità di conoscere quali siano i comportamenti ammessi e quelli vietati.

L'attuale situazione patologica è ben lontana da quella che dovrebbe caratterizzare un Paese democratico fondato sul fondamentale principio di legalità e conoscibilità delle norme penali.

La presenza di un così elevato numero di norme è stata stigmatizzata dalla dottrina che ha parlato di ipertrofia del diritto penale e della necessità di ridurre il numero, così da consentire il regolare funzionamento del sistema.

Si è acutamente osservato come questa situazione è la conseguenza di una cattiva tecnica normativa e di una visione distorta delle funzioni dello strumento penale.

Si tratta del fenomeno storicamente legato alla cultura dell'emergenza, caratterizzato dall'idea che per risolvere ogni problema che affligge la società sia necessario introdurre una norma punitiva.

Qualche autore ha parlato di "diritto penale totale", altri di uso simbolico della legislazione penale con riguardo alla enorme quantità di fattispecie incriminatrici.

In posizione ideologica opposta al "panpenalismo" si colloca la scuola di pensiero che ritiene necessario il ritorno al "diritto penale minimo".

Già negli anni '80 del secolo scorso si era giunti alla considerazione che lo strumento penale risulta superfluo quando la tutela dei beni giuridici può essere perseguita con sanzioni di natura diversa.

E' il famoso principio di sussidiarietà, recepito anche nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 1983, relativa ai criteri orientativi che il legislatore deve seguire nella scelta tra sanzioni penali e amministrative.

A parità di efficacia di strumenti di tutela potenzialmente concorrenti, il legislatore dovrebbe optare per quello che comprime di meno i diritti dei cittadini.

Il principio di sussidiarietà si coniuga nel campo del diritto penale con il più generale principio di proporzionalità che si estrinseca nei seguenti corollari: il ricorso alle misure restrittive dei diritti dei singoli individui è ammesso unicamente nei casi di stretta necessità, ossia quando queste risultino indispensabili per la salvaguardia del bene comune.

Le norme penali inoltre, dovrebbero essere caratterizzate da relativa stabilità e sufficiente chiarezza, evitando di fare ricorso alla tecnica del rinvio e all'utilizzo di clausole sanzionatorie finali foriere di incertezze e problemi interpretativi.

Per restringere l'attenzione al campo del diritto alimentare si deve sottolineare come a far tempo dall'unità d'Italia il legislatore abbia introdotto una moltitudine di disposizioni aventi ad oggetti singoli prodotti o categorie di alimenti corredate da disposizioni penali per la loro mancata osservanza.

La presenza di numerose disposizioni per la maggior parte integranti fattispecie contravvenzionali ha dato luogo nella prassi giudiziaria a grossi problemi derivanti dalla possibile coesistenza di più illeciti che andavano a colpire lo stesso comportamento materiale.

La soluzione viene comunemente ricercata nel concorso apparente di norme incriminatrici, applicando una sola delle norme coinvolte con esclusione dell'altra sulla base del rapporto di specialità tra le stesse disposizioni teoricamente applicabili.

Fortunatamente molti problemi sono stati risolti con la prima grande riforma della legislazione penale alimentare intervenuta con il decreto legislativo n. 507 del 30 dicembre 1999.

Con l'articolo 1 di tale decreto sono stati trasformati in illeciti amministrativi tutte le violazioni contenute in un apposito allegato al decreto stesso.

In questo modo numerosi reati contravvenzioni, contenuti in oltre 38 atti normativi, sono stati depenalizzati.

Sono rimasti nel perimetro penale gli illeciti contenuti nel codice penale nei titoli relativi ai delitti contro l'incolumità pubblica (art. 438 e seguenti) e quelli contro l'industria e il commercio (articoli 515 e seguenti) nonché le contravvenzioni sanzionate dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 30 aprile 1962 n. 283.

La descritta applicazione del principio di sussidiarietà al diritto penale alimentare non ha fatto cessare tuttavia le discussioni in merito alla opportunità di conservare nel sistema le norme incriminatrici contenute nella legge 283 del 1962.

Quest'ultima legge è stata oggetto a più riprese di attenzione da parte del legislatore anche alla luce della evoluzione della materia.

Come è noto, questa legge si occupava della disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande in Italia.

Se si recuperano i lavori parlamentari della legge 283 e in particolare quelli sull'articolo 5 si osserva come la norma era stata introdotta espressamente per fissare i divieti e le cautele fondamentali da osservare ai fini di garantire la pubblica salute in materia di produzione e commercio delle sostanze alimentari.

Negli anni '60, il raggiungimento di tali obiettivi era conseguito con l'attribuzione di ampi poteri di controllo all'amministrazione sanitaria ossia la possibilità di svolgere ispezioni, prelievi di campioni, sequestri di merce, distruzione di alimenti non idonei al consumo umano.

Il sistema era costruito quindi sul controllo pubblico, puntuale, preciso ed estremamente oneroso e talvolta non pienamente efficace in presenza di un moderno sistema produttivo.

Sostanzialmente l'ottica era repressiva e non preventiva come quella attualmente sposata dal legislatore comunitario.

Con la creazione dell'Unione Europea nel 1993 lo sviluppo di regole comuni nel campo alimentare ha avuto un deciso incremento.

In questa fase, un ruolo fondamentale hanno avuto le direttive comunitarie volte alla armonizzazione delle norme in tema di produzione, etichettatura, controllo sanitario di tutti i prodotti alimentari.

Dopo la crisi della "c.d. mucca pazza" alla fine degli anni '90 si è passati ad una nuova fase di evoluzione delle norme comunitarie nel settore degli alimenti e dei mangimi.

Il Regolamento 178 del 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, ha rappresentato con i regolamenti del pacchetto igiene il punto di svolta del diritto alimentare.

I capisaldi di tale regolamentazione sono:

- Il perseguimento di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana;
- La tutela degli interessi dei consumatori comprese le pratiche leali nel commercio alimentare;
- Il conseguimento della libertà di circolazione all'interno della Comunità di alimenti e mangimi;
- L'applicazione del principio denominato "analisi del rischio" (*risk analysis*) elaborato dal Codex alimentarius e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità per il conseguimento della sicurezza alimentare "dai campi alla tavola"

- Il principio di responsabilità dell'impresa che deve immettere in commercio solamente prodotti sicuri.

L'introduzione di questi nuovi principi ha reso in qualche modo obsolete le disposizioni nazionali in tema di vigilanza contenute nella legge 283 del 1962.

Basti pensare, come a partire dagli anni '90 del secolo scorso le attività di vigilanza pubblica siano state anticipate dalla adozione delle procedure di *Risk analysis* (analisi del rischio) messe in atto dagli OSA nelle fasi antecedenti la messa in commercio dell'alimento.

Anche l'apparato sanzionatorio è stato oggetto di interventi di ammodernamento.

Per il mancato rispetto delle disposizioni comunitarie relative alla rintracciabilità, al ritiro e richiamo, contenute nel regolamento CE 178 2002, sono state introdotte in Italia sanzioni amministrative contenute nel decreto legislativo 190 del 5 aprile 2006.

Inoltre, con il decreto legislativo 193 del 6 novembre 2007, ha introdotto, tra le altre, le sanzioni amministrative per il mancato rispetto degli obblighi generali di igiene, delle disposizioni in tema di autocontrollo, nonché numerose altre disposizioni sanzionatorie in tema di non corretta etichettatura dei prodotti di origine animale.

Il nuovo quadro normativo che si è venuto a creare ha cambiato senza dubbio il sistema.

Parte della dottrina ha sostenuto che le vecchie contravvenzioni della legge sugli alimenti fossero nei fatti superate dalle nuove disposizioni del diritto alimentare europeo.

Il ragionamento in estrema sintesi è stato di questo tipo.

L'art. 5 della legge 283 del 1962 prevede un ventaglio di comportamenti che vanno da violazioni meramente precauzionali di pericolo astratto (cattivo stato di conservazione, insudiciamento, invasione di parassiti) che anticipano la tutela del bene della salute pubblica, a situazioni di pericolo concreto (comunque nocivo).

E' una norma costruita con il metodo casistico tesa sostanzialmente ad anticipare la soglia di punizione dei comportamenti materiali che non ricadono ancora nelle fattispecie punite dai delitti contenuti nel codice penale. Essa aveva senza dubbio dei contenuti innovativi negli anni '60, la previsione di fattispecie contravvenzionali a pericolo astratto rappresentava per quei tempi una forma assolutamente avanzata di tutela della salute pubblica.

Tuttavia, secondo una parte degli studiosi, la sua portata innovativa è stata superata dal nuovo impianto normativo comunitario basato sull'analisi del rischio, che ha introdotto strumenti preventivi verosimilmente più efficaci, vedasi ad esempio l'obbligo della predisposizione ed applicazione del sistema HACCP, delle procedure relative alla rintracciabilità degli alimenti ecc.

La nascita di un nuovo e più efficace sistema fondato sulla responsabilizzazione diretta degli operatori del settore anche attraverso la predisposizione e l'osservanza di codici e protocolli standard di comportamento avrebbe mutato "le regole del gioco", determinando anche dei cambiamenti nella ermeneutica delle dinamiche di relazione tra controllore e controllato.

In questo rinnovato contesto, la logica e funzionalità del momento repressivo penale della norma del novecento andrebbe riformata e rivista soprattutto avendo riguardo alla sua intensità.

In buona sostanza, la sussistenza di regole dettagliate che disciplinano l'operatività delle imprese, la cui violazione è sanzionata costituirebbe una anticipazione ulteriore e rafforzata della tutela della salute pubblica, verosimilmente, più efficace di quella prevista negli anni '60 dalla Legge 283.

Nel sistema attuale pertanto l'applicazione delle contravvenzioni contenute nella 283 del 1962 risulterebbero sovrabbondanti rispetto al complessivo sistema di autocontrollo privato e controllo pubblico vigente.

La disciplina igienica della produzione e vendita delle sostanze alimentari è attualmente armonizzata dal diritto europeo da cui è derivato un sistema di sanzioni fondate su una filosofia completamente diversa da quello vigente in Italia oltre sessant'anni fa.

Per fare un esempio concreto, basti pensare all'utilizzo della adozione di prescrizioni e sanzioni amministrative per numerose fattispecie come il mancato rispetto del piano di autocontrollo aziendale o l'omesso ritiro di prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza.

Non si comprende quindi il senso di continuare con i vecchi meccanismi repressivi.

Anche la nuova riforma Cartabia segue questo vecchio filone seppure proponendo soluzioni deflative.

E' un dato oggettivo, dimostrato dalle statistiche, che le contravvenzioni, ad esempio quelle dell'art. 5 sopra menzionato, vengano per la maggior parte dichiarate prescritte dai Tribunali o dalle Corti d'Appello ben prima dei tre gradi di giudizio stante i tempi patologicamente lunghi della giustizia italiana.

Sarebbe meglio quindi accettare lo sfoltimento degli illeciti penali con una depenalizzazione delle fattispecie residue dell'art. 5 a fronte della dettagliata ed imponente disciplina comunitaria.

Tale scelta rientrerebbe nel binario della scelta del diritto penale minimo sopra menzionato, proponendo una fisiologica alternativa amministrativa al percorso penale.

I tempi sono maturi!

Febbraio 2023