

Il decreto legislativo n. 190 del 5 aprile 2006² ha finalmente dato attuazione con riferimento alle principali disposizioni in materia di sicurezza alimentare all'obbligo imposto agli Stati Membri e contenuto nell'art. 17 del regolamento 178/02 CE di dotarsi di sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive" per assicurare il rispetto della normativa in materia alimentare.

Il decreto, così come la maggior parte dei provvedimenti sanzionatori emanati negli ultimi anni sulla scorta del recepimento delle discipline alimentari comunitarie, non intende sostituirsi integralmente alle disposizioni generali dell'ordinamento finalizzate alla prevenzione ed alla repressione di comportamenti dannosi o pericolosi per la salute umana.

La norma in commento è infatti unicamente finalizzata a dotare della necessaria "coercibilità" le disposizioni contenute nel regolamento CE 178/02 recanti obblighi direttamente applicabili nei confronti degli operatori della filiera alimentare, lasciando impregiudicate le conseguenze penali e civili derivanti da comportamenti illeciti in materia, come si evince dall'inciso "salvo che il fatto costituisca reato", introdotto per specificare la "cedevolezza" delle sanzioni amministrative ivi previste rispetto alla eventuale configurazione di un illecito penalmente rilevante.

Peraltro a medesime conclusioni si sarebbe potuti arrivare anche in difetto di indicazione alcuna nella norma in commento, ove si consideri da un lato che il nostro ordinamento non prevede allo stato sanzioni penali specifiche per la mancata attuazione degli obblighi di rintracciabilità o di ritiro prodotto, dall'altro che il bene giuridico protetto dal decreto legislativo 190/06, ove fosse individuato nella dotazione di coercibilità degli obblighi comunitari tout-court, sarebbe comunque assai diverso dall'area di applicazione delle disposizioni penali che riguardano la legislazione alimentare attualmente vigente³, che, dunque, potrebbero al massimo concorrere con l'applicazione delle sanzioni amministrative in oggetto.

Piuttosto, come si dirà in prosieguo, alcuni problemi interpretativi potrebbero porre le norme che già oggi prevedano in materia sanzioni amministrative, per le quali sarà opportuno e necessario il ricorso al criterio di cui all'art. 9 l. 689/81⁴: in questi casi, infatti, la coincidenza dell'area di applicazione delle diverse sanzioni potrebbe portare ad una ingiusta duplicazione delle penalità, effetto che l'art. 9 citato scongiura irrogando la sola sanzione relativa alla norma ritenuta "speciale" fra quelle applicabili.

Quanto poi alla scelta del Legislatore di dotare il regolamento 178/02 di sanzioni di carattere esclusivamente "amministrativo" il dibattito si articolerà sulle due tradizionali impostazioni: da un lato l'approccio "penalistico", motivato dalla estrema importanza e delicatezza della materia, dall'altro l'approccio "amministrativistico" fondato sulla ritenuta maggiore efficacia della sanzione pecuniaria e dalla necessità di non "criminalizzare" un'attività industriale che costituisce ormai una delle più importanti voci dell'economia nazionale.

In questa seconda ottica occorre tuttavia segnalare che le sanzioni introdotte dal decreto non paiono allo stato rispecchiare i parametri di efficacia invocati dal Legislatore comunitario.

Esse infatti non prevedono una significativa differenziazione in funzione della dimensione dell'impresa, ma si limitano ad inserire tutti i possibili autori di illeciti sanzionabili in un unico "range", finendo per penalizzare maggiormente le piccolissime imprese. È infatti evidente come somme quantificabili in qualche migliaio di euro non costituiscano certo un problema per una grande multinazionale, preoccupata piuttosto di salvaguardare la propria immagine sui mercati, mentre possono costituire una penalità notevole per le piccolissime imprese familiari o le ditte individuali che spesso operano nell'ambito di microfiliere dedicate alla produzione di alimenti tradizionali o tipici.

La problematica assume contorni evidenti in ordine all'obbligo di comunicazione del rischio ai consumatori, il cui inadempimento è sanzionato con il pagamento di una somma da 2000 a 12000 euro. Considerato che, in assenza di disposizioni diverse, con il verbale di contestazione l'impresa è ammessa al pagamento in misura ridotta (un terzo del massimo, o, ove più conveniente, il doppio del minimo ex art. 16 l. 689/81) la sanzione si ridurrebbe a 4000 euro.

Somma certamente più conveniente rispetto al danno d'immagine che si verrebbe a creare per effetto di una campagna di informazione sulla stampa relativa alla esistenza di un problema nel prodotto alimentare già distribuito sui mercati! Sarebbe quindi stato preferibile prevedere minimi ed massimi con una maggiore differenziazione⁵, eliminando per la materia che qui interessa la c.d. "misura ridotta" ⁶, onde consentire all'Autorità amministrativa procedente di quantificare l'ingiunzione anche in relazione alla natura del soggetto destinatario della medesima, così come prevede espressamente l'articolo 11 della legge 689/81.

Vale infine la pena di evidenziare come le norme del decreto legislativo 190/06, richiamando in generale gli obblighi di cui al regolamento 178/02 CE, prevedano sanzioni per l'inadempimento di obblighi dai contenuti piuttosto generici, legati per lo più alle scelte della singola impresa.

Tanto per la rintracciabilità, quanto per le procedure di ritiro prodotto, o per le modalità di comunicazione del rischio, infatti, la norma comunitaria ha attribuito la responsabilità delle scelte operative all'impresa, limitandosi a fissare gli obiettivi da raggiungere con le azioni prescelte.

Molte aziende, seguendo una mentalità ormai del tutto superata, ritengono tutt'oggi di dover ricercare dall'Ente pubblico di controllo una sorta di "validazione" dei metodi adottati, o, ancor peggio, di doversi far suggerire quali strategie e quali strumenti è necessario adottare per adeguarsi alla normativa vigente.

In proposito è bene ricordare che l'articolo 1 co. 4 del regolamento 882/04 CE stabilisce che il ruolo del controllo ufficiale non può spingersi alla "*validazione di fatto*" della funzionalità e dell'efficienza dei sistemi adottati dall'impresa per garantire la sicurezza alimentare, sicché anche in materia di sanzioni ex d.lgs. 190/06 l'onere di effettuare scelte appropriate non potrà che ricadere sugli operatori della filiera.

La norma comunitaria, in proposito, specifica che "*l'esecuzione dei controlli ufficiali ai sensi del presente regolamento lascia impregiudicata la responsabilità legale, in via principale, degli operatori del settore per la sicurezza dei mangimi e degli alimenti, come previsto dal regolamento 178/02 CE, e la responsabilità civile o penale risultante dalla violazione dei loro obblighi*".

*Sarà dunque onere delle imprese garantire, mediante scelte appropriate ed efficienti, che i sistemi di rintracciabilità, ritiro prodotto, allerta adottati offrano le più ampie garanzie di efficacia ed affidabilità, senza attendere indicazioni in tal senso dalle ASL o dagli altri Enti incaricati dei controlli*⁷.

Note

1 Avvocato, consulente Alimpresa - A.I.I.P.A. (Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari). vito.rubino@unipmn.it

2 in G.U.R.I n. 118 del 23 maggio 2006

3 Si pensi ad esempio all'art. 5 della l. 283/62, ma anche agli stessi articoli 440 e ss. c.p., tutti finalizzati a tutelare la salute dei consumatori. Ove poi si volesse individuare una qualche area di coincidenza fra le disposizioni in oggetto l'inciso iniziale del decreto legislativo 190/06 soccorrerebbe escludendo l'applicabilità dell'art. 9 l. 689/81, a norma del quale "onde evitare gli effetti dell'art. 9 della l. 689/81 a norma del quale "*quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale*".

4 Cfr. nota 3.

5 L'articolo 10 della l. 689/81 prevede un limite massimo alla sanzione amministrativa nel decuplo del minimo. Tuttavia la stessa norma fa salve le ipotesi in cui un limite maggiore sia previsto espressamente dalla legge per motivi particolari, come, ad esempio nel caso che ci occupa. In effetti in questa situazione l'aumento della forbice tra minimo e massimo corrisponderebbe alla stessa direttiva impartita dal legislatore europeo nell'articolo 17 del regolamento 178/02 CE, ove espressamente si fa riferimento alla proporzionalità ed alla dissuasività delle sanzioni.

6 Ciò anche, come si dirà in seguito, in relazione alla possibilità di evitare il formarsi della c.d. 'recidiva', che pure la norma in oggetto pone come presupposto delle sanzioni accessorie in caso di reiterazione di comportamenti gravemente lesivi dei principi di sicurezza alimentare dettati dal regolamento comunitario. In sostanza la possibilità di pagare la sanzione in via conciliativa consente al soggetto che ha infranto le regole non solo di 'risparmiare' in misura considerevole, ma anche di reiterare il comportamento senza necessariamente incorrere nella sanzione della sospensione dell'attività come previsto dal decreto legislativo in commento.

7 Gli operatori potranno tuttavia fare comunque riferimento agli standards individuati dai diversi accordi Stato- Regioni raggiunti nel 2005 per uniformare le procedure di controllo dell'efficienza dei sistemi per la sicurezza alimentare

Vito Rubino