

SICUREZZA ALIMENTARE IN EUROPA E LEGGE N. 283/1962: NORMA NAZIONALE ANCORA VIGENTE O ABROGAZIONE INDIRETTA?

FOOD SAFETY IN EUROPE AND ITALIAN LAW N. 283/1962: IS THIS NATIONAL LAW STILL IN FORCE OR IS IT A MATTER OF INDIRECT REPEALING?

GIANCARLO RUFFO, DL, PhD, *Professore Associato di Medicina Legale Veterinaria e Legislazione Veterinaria, Dipartimento di Scienze Cliniche Veterinarie – Università degli Studi di Milano*

VALENTINA LOCATELLI DVM, PhD, *Ospedale Veterinario Grandi Animali dell'Università degli Studi di Milano – Clinica dei Ruminanti del Suino e Management*

INGRID CASTELLANI, DVM, *Dottoranda di Ricerca in Scienze Cliniche Veterinarie – Università degli Studi di Milano*

GIACOMO MARASCHI, DVM, *Specialista in Diritto e Legislazione Veterinaria, Dirigente veterinario Asl provincia di Milano 2*

PAOLA FOSSATI DVM, *Specialista in Diritto e Legislazione Veterinaria, Ricercatore confermato di Medicina Legale Veterinaria e Legislazione Veterinaria, Dipartimento di Scienze Cliniche Veterinarie – Università degli Studi di Milano*

Parole Chiave: sicurezza alimentare, frode tossica, legislazione comunitaria, normativa nazionale.
Key words: food safety, toxic fraud, European Union legislation, national law.

Riassunto

Gli autori analizzano il percorso di integrazione e coordinamento tra la legislazione europea sugli alimenti e la normativa nazionale di settore ancora in vigore, con riferimento ai reati alimentari e in particolare alla frode tossica.

Abstract

The authors analyze the process of interaction and the consistency of the Community law with the national law still in force on food safety, with reference to food crimes and focusing in particular on the toxic fraud.

INTRODUZIONE

La legislazione in materia sanitaria, in Italia, è particolarmente variegata e subisce l'influsso sia dei più ampi dettami europei che dell'autonomia provinciale e regionale. In

effetti, le disposizioni in materia di tutela della salute hanno avuto un ciclo evolutivo che non si è limitato alla modifica delle norme specifiche e settoriali. Interessante è notare come la riforma abbia investito anche le norme procedurali di natura penale, il diritto

amministrativo, l'ordinamento della Giustizia penale e civile, non da ultimo la riforma dell'ordinamento dello Stato, attraverso le modifiche della Costituzione in senso 'regionalista', che hanno riconosciuto una progressiva autonomia legislativa delle Regioni e delle Province autonome, anche in rapporto alle fonti del diritto dello Stato, in particolare in materia sanitaria. Va inoltre ricordato che, a livello comunitario, sono molteplici le riforme intraprese e attuate dal legislatore dell'Unione Europea a livello internazionale. Peraltro, il legislatore europeo ha a disposizione lo strumento del diritto comunitario ad applicazione diretta, attraverso l'emanazione dei Regolamenti comunitari, il cui crescente uso ha modificato notevolmente l'approccio applicativo dei comportamenti giuridici rispetto al processo di recepimento delle direttive comunitarie con legislazione nazionale, a cui gli Stati membri erano più abituati.

Ciò ha interessato anche la materia della sicurezza alimentare, rispetto alla quale si pone la questione dell'integrazione e del coordinamento di tutte le norme vigenti.

Esaminando l'ampia panoramica della normativa, comunitaria e nazionale sulla tutela degli alimenti e della salute pubblica è interessante analizzare l'attuale valenza delle disposizioni speciali ancora vigenti a livello nazionale, che mantengono natura penale.

LA QUESTIONE DEGLI ARTICOLI N. 5, 6 E 12 DELLA LEGGE 30 APRILE 1962, N. 283

La Legge 30 aprile 1962, n. 283 in materia di tutela igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande non era stata resa oggetto di riforma dalla Legge n. 689/1981, ad eccezione della depenalizzazione degli articoli n. 8 (*etichettatura dei prodotti alimentari*) e n. 14 (*obbligo del libretto sanitario*, oggi abrogato). Il legislatore, con la riforma successivamente attuata con il Decreto Legislativo n. 507/1999, di riforma del sistema sanzionatorio, ha mantenuto come illeciti penali i disposti di alcuni articoli, quali i n. 5, 6 e 12.

Le modifiche relative al profilo sanzionatorio hanno riguardato l'alternatività delle pene dell'arresto e dell'ammenda.

E' probabilmente la gravità del comportamento giuridico previsto che è stata alla base della scelta di non-depenalizzazione dei citati articoli. In effetti, possono essere molte le potenzialità di pericolo di compromissione della salute pubblica rappresentate da una sostanza alimentare immessa in commercio in assenza di determinate garanzie.

Il pericolo può essere, infatti, concettualmente inteso come 'reale' ma anche 'potenziale'. In questi ultimi casi di pericolo, ritenuti comunque gravi, la previsione di un illecito di natura amministrativa anziché penale avrebbe potuto rappresentare, a torto o a ragione, un declassamento nella 'gravità' sotto il profilo giuridico e procedurale penale. Si consideri, in merito, l'aspetto repressivo insito nel diritto penale, sommato alla possibilità, a fronte di provvedimenti del magistrato in sede di indagini preliminari, di non applicare il divieto di ingresso nella privata dimora per gli organi di Polizia giudiziaria incaricati di procedere; questi aspetti hanno, di fatto, spinto il legislatore del 1999 a mantenere inalterata la natura penale degli illeciti richiamati.

L'art. 6 comma 3, nel testo modificato dal Decreto Legislativo n. 507/1999, stabilisce la pena dell'arresto fino a un anno o dell'ammenda da € 300 a € 30.000, per i seguenti comportamenti illeciti:

- violazione dell'art. 5, relativamente all'impiego nella preparazione di alimenti o bevande, la vendita, la detenzione finalizzata alla vendita o alla somministrazione "mirata", o comunque la distribuzione per il consumo, di sostanze alimentari:

a) private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali;

b) in cattivo stato di conservazione;

c) con cariche microbiche superiori ai limiti fissati dalla legge;

g) con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministro per la sanità o, nel caso che siano stati autorizzati, senza l'osservanza delle norme prescritte per il loro impiego;

- violazione di cui all'art. 6 medesimo, relativa alla produzione, il commercio, la vendita delle sostanze di cui alla lettera h) dell'articolo 5 - fitofarmaci e presidi delle derrate alimentari immagazzinate - privi di autorizzazione del Ministero della sanità, o non registrati come presidi sanitari.

In pratica, in quest'ultimo caso, la violazione sussiste qualora tali sostanze contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo, privi di autorizzazione del Ministero della Sanità (oggi Salute) o non registrati come previsto. Tale disposizione non si applica ai surrogati o succedanei disciplinati da leggi speciali, salvo il controllo del Ministero della sanità per quanto attiene alla composizione, all'igienicità e al valore alimentare di essi;

- violazione del disposto dell'art. 12, che vieta l'introduzione nel territorio della Repubblica di qualsiasi sostanza destinata all'alimentazione non rispondente ai requisiti prescritti dalla Legge n. 283/1962, quando tali sostanze sono destinate al commercio diretto.

Prevista la sanzione pecuniaria dal £ 1 milione a 6 milioni se viene introdotta nel territorio della Repubblica qualsiasi sostanza destinata all'alimentazione non rispondente ai requisiti prescritti dalla legge.

Mentre le fattispecie di cui all'art. 5 della Legge n. 283/1962 sono state considerate dal legislatore di maggior gravità, in quanto è stato stabilito un aumento della pena, con l'arresto da tre mesi ad un anno o l'applicazione dell'ammenda da € 2.500 a € 45.000, per violazione al divieto di impiego nella preparazione di alimenti o bevande, di vendita, di detenzione a scopo di vendita, di somministrazione o distribuzione per il consumo, di sostanze alimentari:

d) insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione;

h) che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo.

Inoltre è previsto che il giudice (art. 12bis) disponga la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio e la revoca della licenza, dell'autorizzazione o dell'analogo provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività, con la sentenza di condanna, nel caso in cui il fatto sia di particolare gravità e da esso sia derivato pericolo per la salute.

La frode tossica

Qualora ***il fatto risulti di particolare gravità e ne sia derivato pericolo per la salute (nel concreto)*** o il fatto sia commesso da persona già condannata (perseverante negli stessi reati), il giudice, quando pronunci sentenza di condanna per gli unici articoli rimasti di natura penale della Legge n. 283/1962, può comunque disporre la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio e contestualmente la revoca della licenza, dell'autorizzazione o dell'analogo provvedimento amministrativo.

Tali pene accessorie si applicano anche quando fatti previsti dagli articoli n. 5, 6, 12, costituiscono più grave reato ai sensi di altre disposizioni di legge. Quale è il caso della frode tossica.

Per frode tossica o comunque dannosa deve intendersi qualsiasi fatto contravvenzionale previsto nella Legge n. 283/1962, artt. 5 e 6, in grado di per sé stesso di produrre effetti insidiosi, dal quale derivi un'attitudine della sostanza a produrre effetti intossicanti o comunque un pericolo di danno per la salute del consumatore, da accertarsi in concreto.

Elemento caratterizzante della frode tossica è l'alta potenzialità lesiva, da cui la preclusione dei benefici di legge e l'applicazione della pena accessoria di pubblicazione della sentenza di condanna. Nell'analisi sotto il profilo giuridico e giurisprudenziale del concetto di 'frode tossica', si menziona la definizione che viene data in dottrina di

'aporia' o 'oggetto misterioso rappresentato dalla c.d. frode tossica di cui all'art. 6, che a tutt'oggi non han trovato soddisfacente esegesi' (op.cit. G. Pica, Dir. Pen. e Processo, 1998, 1, 82).

L'attività di prevenzione medico veterinaria e medica gioca un ruolo cruciale in sinergia con la figura del giudice in questo reato. In effetti, l'art. 1 della Legge n. 283/1962 stabilisce l'obbligo da parte del medico o del veterinario dell'ASL di trasmettere *immediatamente* la denuncia all'Autorità giudiziaria, nel caso di frode tossica o di rinvenimento di sostanza dannosa alla salute.

Qualora il giudice pronunci la sentenza di condanna per frode tossica, in base all'art. 6 deve escludersi l'applicazione dei benefici di legge previsti negli articoli 163 e 175 del Codice penale ed è disposta *ex lege* la pubblicazione della sentenza in uno o più giornali, a diffusione nazionale, indicati dal giudice. Il giudice, inoltre, non può disporre la sospensione condizionale della pena.

In generale, per la frode tossica si fa riferimento a effetti intossicanti o determinanti un pericolo concreto la salute, accertati mediante analisi.

L'uniforme interpretazione della Corte Suprema prevede che, ai fini dell'applicazione della pena accessoria, è *richiesta una particolare ed allarmante condotta di frode tossica caratterizzata da almeno uno di questi due elementi: la tossicità del risultato e l'evenienza di un danno alla salute del consumatore.*

Tale condotta deve essere specificamente contestata nel capo di imputazione; in mancanza di contestazione non può il giudice applicare la suddetta pena accessoria.

La pronuncia della Corte Costituzionale in merito alla frode tossica

La Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi (Decisione n. 85 dell'8 aprile 1997) in merito alla questione di illegittimità costituzionale riferita alla previsione di cui all'art. 6 della Legge n. 283/1962, laddove si

stabilisce, in caso di condanna per frode tossica o comunque dannosa alla salute, la non applicabilità delle disposizioni rispettivamente del *beneficio della sospensione condizionale della pena* contemplato nell'art. 163 e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, previsto dall'art. 175 del Codice Penale.

La questione è stata sollevata per *pretesa irrazionalità*, in quanto l'esclusione dei benefici deve applicarsi per la fattispecie contemplata in un reato contravvenzionale, quale l'art. 6 della Legge n. 283/1962, mentre i suddetti benefici possono essere concessi dal magistrato per i delitti contro la salute pubblica contenuti nel Titolo IV del Codice Penale.

La Corte Costituzionale, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 6 della Legge n. 283/1962, ha motivato che l'ipotesi di esclusione dei benefici si deve applicare esclusivamente nei casi di *attività di preparazione, produzione, commercio e vendita di sostanze che risultino tossiche o comunque dannose alla salute, a condizione che sussistano elementi di frode tossica.*

La Corte ha infatti dichiarato che *"La circostanza di frode tossica non si riferisce alle singole, enumerate fattispecie contravvenzionali, ma, con espressione generale ed onnicomprensiva, si estende a tutte le ipotesi di condanna (qualunque sia la natura del reato), nelle quali all'elemento del pericolo per la collettività, rappresentato dalla tossicità dell'alimento o della bevanda o comunque dalla sua possibile nocività per la salute, si accompagna quello della frode.*

Nella frode tossica vi rientrano pertanto tutti i comportamenti fraudolenti, che, in quanto tali, sono normalmente sorretti dall'elemento soggettivo della volontà dolosa".

In merito all'ipotesi dell'art. 6 contenuta nella normativa del 1962 e caratterizzata da maggior repressività, è interessante l'ulteriore motivazione data da parte dei Giudici Costituzionali, i quali trovano una giustificazione alla sua applicazione in ragioni di carattere storico, legate all'evoluzione della

legislazione generale dell'igiene nella produzione degli alimenti e delle bevande rispetto a quanto previsto nel Codice penale del 1930, in rapporto *al passaggio da una produzione alimentare su scala prevalentemente artigianale, quale quella tenuta presente dal legislatore del 1930, che comportava una diffusione di prodotti in ambiti territoriali per lo più circoscritti, a una produzione industriale di massa, nella quale la frode alimentare di una singola impresa è suscettibile di mettere a repentaglio la salute dell'intera collettività nazionale.*

Un ulteriore passo di rilevante interesse nella pronuncia costituzionale evidenzia la *linea di politica criminale* scelta dal legislatore, con l'obiettivo *di accomunare contravvenzioni e delitti nella previsione di cui all'art. 6, co. 5 della Legge n. 283/1962, che, infatti, tende a sottoporre condotte ritenute particolarmente gravi nel comune sentire, pur se qualificate come illeciti contravvenzionali, a un regime penale più severo, generalmente proprio dei delitti.*

Tale posizione è legata all'evoluzione della legislazione alimentare e all'orientamento del legislatore italiano, nel percorso riformatore, a caratterizzare le disposizioni in materia con una maggiore efficacia repressiva, seppure in via amministrativa.

Evidenziando tale presupposto, la Corte ribadisce che la pena, nella generale previsione normativa, non persegue solo una funzione rieducativa, ma anche una finalità di difesa sociale.

CONCLUSIONI

Uno dei concetti cardine delle nuove normative comunitarie in materia di sicurezza alimentare è che l'attività ispettiva risulta di

esclusiva competenza dell'autorità sanitaria. Ma si rafforza il concetto della crescente responsabilizzazione dell'operatore del settore alimentare, rispetto alla sicurezza dei prodotti da immettere in commercio.

Attualmente, la tutela della salute pubblica in materia di alimenti è devoluta quasi interamente alla legislazione alimentare comunitaria, da integrare con procedure di diritto amministrativo e penale nazionale. In questo quadro, la legislazione alimentare italiana è stata coinvolta dalla questione relativa all'abrogazione della L. n. 283/62, concernente la disciplina igienica nella produzione e vendita delle sostanze alimentari.

All'interno della normativa alimentare si rileva che i delitti di cui alla Legge n. 283/1962 costituiscono norme generali se rapportate agli specifici illeciti amministrativi contenuti nelle disposizioni speciali in materia. Talvolta, a fronte di un medesimo comportamento antiggiuridico riferito a due disposizioni differenti, le norme generali devono cedere la prevalenza sulle norme speciali (principio di specialità).

Tuttavia, nel caso dei fatti puniti dagli articoli 5, 6 e 12 della legge n. 283/62 il principio di specialità è derogato con prevalenza della disposizione penale.

E' opportuno evidenziare che la Giurisprudenza italiana tende a far prevalere le norme del Codice Penale sulle disposizioni speciali. Ciò avviene nonostante il principio di cui all'art. 15 del Codice Penale, che sancisce la prevalenza della legge speciale sulla legge penale nel caso in cui entrambe le disposizioni regolino la stessa materia.

La bibliografia è disponibile presso gli Autori