

ANDREA IURATO (\*)

**IL REGIME DELLA RESPONSABILITÀ  
DELL'OPERATORE DEL SETTORE ALIMENTARE:  
PROFILI EVOLUTIVI ED ODIERNI  
ASPETTI PROBLEMATICI**

SOMMARIO: 1. La responsabilità dell'operatore del settore alimentare: un paradigma oltre i confini del diritto alimentare. — 2. Dalla legislazione sugli alimenti al diritto alimentare. — 3. La legislazione delle origini: un obsoleto modello repressivo. — 4. I primi effetti innovativi del diritto comunitario: il d.lgs. n. 123/1993. — 5. Lo scandalo BSE: la crisi di un modello. — 6. La direttiva 93/43/CEE: dal controllo sull'operatore all'autocontrollo dell'operatore. — 7. L'avvento del diritto alimentare: il regolamento (CE) n. 178/2002 e la primaria responsabilità dell'o.s.a. — 8. L'asincronia della legislazione italiana: coesistenza di modelli contrapposti e lacune di tutela.

1. *La responsabilità dell'operatore del settore alimentare: un paradigma oltre i confini del diritto alimentare.*

La responsabilità dell'operatore del settore alimentare è materia capace di destare interesse anche oltre lo specifico ambito del diritto alimentare poiché si affianca ai numerosi altri esempi di speciali regimi di responsabilità stabiliti nei confronti degli operatori di particolari settori produttivi, i quali sono chiamati a rispondere degli eventi avversi dovuti ad attività di impresa *lato sensu* « pericolosa », vale a dire idonea a produrre externalità negative sulla salute e la sicurezza delle persone.

Si tratta di settori produttivi interessati da una profonda evoluzione della disciplina della responsabilità, la quale appare svilupparsi su due linee direttrici comuni. La prima è costituita dalla crescente responsabilizzazione dell'operatore, al quale è sempre meno richiesto di attenersi acriticamente e pedissequamente ad una normativa rigorosa e stringente in tema di sicu-

---

(\*) *Dottorando in Diritto Pubblico, Giustizia Penale e Internazionale nell'Università degli Studi di Pavia.*

rezza, essendo piuttosto obbligato dal legislatore ad organizzare discrezionalmente la propria attività produttiva entro parametri piuttosto ampi ma tali da garantirne la corrispondenza agli obiettivi di sicurezza imposti. La seconda è invece rappresentata dal netto espandersi dei casi nei quali l'imprenditore risponde per il non voluto, oltre che per il voluto.

La maggiore responsabilità in capo all'operatore fa sì che egli risponda infatti delle esternalità negative derivanti dall'attività d'impresa di cui è responsabile anche nel caso in cui queste siano imputabili a costui a solo titolo di colpa, anche lievissima, restandone quindi esclusi i soli casi di forza maggiore o evento fortuito.

## 2. *Dalla legislazione sugli alimenti al diritto alimentare.*

Volgendo l'attenzione alla materia di specifico interesse in questa sede, è utile segnalare preliminarmente come la legislazione italiana sugli alimenti tragga le sue prime origini dalla necessità, avvertita con sempre maggiore urgenza dal legislatore, a partire già dal XIX secolo, ma in particolar modo durante il corso del XX, di disciplinare la produzione e il mercato dei prodotti alimentari il cui consumo fino ad allora si era collocato per la maggior parte al termine di una filiera produttiva molto corta, che dai campi o dagli allevamenti portava l'alimento direttamente sulla tavola del consumatore.

Negli ultimi secoli ed in particolar modo nell'ultimo trascorso, lo sviluppo della produzione industriale, l'inarrestabile urbanizzazione, nonché la crescita del potere d'acquisto di ampi strati della popolazione hanno rappresentato fattori determinanti per una sempre maggiore complessità nella produzione e nel commercio degli alimenti ed al contempo per elevate massificazione e standardizzazione nei consumi <sup>(1)</sup>.

Da ciò sono scaturite due conseguenze fondamentali. La prima dovuta al fatto che l'eventuale nocività di una partita di alimenti è oramai in grado di produrre effetti diretti su un

---

<sup>(1)</sup> Oggi l'industria degli alimenti e delle bevande nell'Unione europea vale circa il 15% dell'*output* manifatturiero complessivo ed è il terzo datore di lavoro con più di 2.6 milioni di lavoratori, mentre il solo settore agricolo ne impiega circa 7.5 milioni per una produzione annuale di circa 220 miliardi di euro. Cfr. A. LAZZARO, *Il quadro normativo nazionale: la legge 30 aprile 1962 n. 283*, in *Alimenta*, 2003, n. 1, p. 15.

numero di consumatori sempre più ampio; la seconda dovuta alla crescente carenza di informazioni possedute dal consumatore riguardo alla sicurezza, alle tecniche di produzione e al luogo di provenienza del prodotto alimentare. Prima della rapida espansione dovuta al diffondersi della produzione industriale anche nel settore agroalimentare era infatti molto più semplice per il consumatore mantenere un controllo diretto sulla salubrità degli alimenti di cui si cibava e allo stesso tempo l'eventuale nocività di questi incideva su un *target* di consumatori molto ristretto tanto come numero quanto come localizzazione geografica. A quanto detto si aggiungano poi i maggiori rischi derivanti dal crescente utilizzo di sostanze chimiche sia nella produzione primaria (es. antiparassitari) che nella successiva fase della trasformazione (es. additivi alimentari).

Dal presentarsi di tali novità nel settore produttivo alimentare maturarono le premure del legislatore, il cui primo obiettivo in materia si identificò pertanto esclusivamente con l'assicurare la salubrità e l'igiene dei prodotti destinati all'alimentazione umana.

Oggi la legislazione in materia alimentare ha assunto un grado di sistematicità tale da permettere oramai di parlare di un vero e proprio "diritto alimentare" quale branca giuridica in continua evoluzione ma solidamente contrassegnata da principi ed istituti suoi propri <sup>(2)</sup>.

La complessità di tale sistema è anche il frutto di un progressivo arricchirsi dell'insieme degli interessi giuridici che esso mira a tutelare. Dalla salute pubblica quale unico interesse oggetto di tutela, in relazione al quale ad esempio la disciplina della corretta informazione al consumatore si poneva esclusivamente quale interesse ad esso strumentale, si può parlare oggi di un elenco variegato di interessi tutelati nel quale accanto alla salute figurano la qualità e l'informazione quali diritti ricompresi nel più ampio quadro giuridico della tutela

---

<sup>(2)</sup> Cfr. L. COSTATO, *Principi fondanti del diritto alimentare*, in *Rivista di diritto agrario*, 2005, n. 1, p. 203 ss.; S. RIZZOLI, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e nella giurisprudenza comunitarie*, Roma, 2008; L. RUSSO, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2011, n. 2; F. ALBISINNI, *Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2007, n. 1.

del consumatore, nonché il corretto funzionamento del libero mercato e della libera concorrenza fra le imprese.

Tale tendenza all'espansione degli ambiti di tutela interessati ed alla sistematicità della legislazione alimentare è conseguenza diretta dell'intervento dell'Unione europea, in cui interventi in materia si sono fondati su diverse basi giuridiche: l'art. 114 TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri aventi ad oggetto l'instaurazione ed il fondamento del mercato interno, l'art. 168.4 lett. b) TFUE relativo all'introduzione di misure nei settori veterinario e fitosanitario con l'obiettivo di proteggere la salute pubblica, l'art. 169 TFUE avente ad oggetto la tutela della salute, della sicurezza, degli interessi economici e del diritto all'informazione del consumatore, nonché l'art. 43 TFUE, base giuridica fondamentale della politica agricola comune dell'Unione (di seguito « PAC »<sup>(3)</sup>). È evidente come a tale varietà di interessi tutelati e finalità politiche (buon funzionamento del mercato comune interno, salute pubblica, interessi dei consumatori, obiettivi di politica agricola comune) sia corrisposto un altrettanto variegato intervento normativo dell'Unione, i cui atti in materia alimentare, adottati spesso sulla base di uno o più degli articoli citati, hanno contribuito nel loro susseguirsi ad espandere sensibilmente i confini e gli effetti del ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia<sup>(4)</sup>.

Dal 2002, anno dell'approvazione del regolamento (CE) n. 178 del 28 gennaio 2002<sup>(5)</sup> « che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel

---

<sup>(3)</sup> Sulla PAC quale base giuridica per l'affermazione e lo sviluppo della competenza dell'Unione europea in materia alimentare si rinvia a L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011, p. 41 ss. e pp. 159-164; A. FUSARO, *La sicurezza alimentare alla luce della riforma della PAC: un processo ambizioso o una nuova frontiera per i consumatori europei?*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008, n. 6, pp. 388-394; F. GENCARELLI, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2010, n. 12, pp. 734-741; L. COSTATO, *La PAC e il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008, n. 12, pp. 751-756.

<sup>(4)</sup> Sulle diverse basi giuridiche sulla quali si fonda la competenza dell'Unione europea in materia alimentare si veda L. COSTATO, S. BOLOGNINI, *Note introduttive*, in Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, n. 1-2.

<sup>(5)</sup> In *G.U.U.E.*, L 31 del 1° febbraio 2002, p. 1 ss.

campo della sicurezza alimentare », colonna portante del diritto alimentare europeo, l'Unione ha inaugurato una nuova fase politica abbandonando quasi del tutto in materia lo strumento legislativo *soft* delle direttive a favore dello strumento maggiormente vincolante dei regolamenti. L'odierno quadro giuridico in materia alimentare è pertanto non più il risultato di una armonizzazione, quanto piuttosto di una raggiunta (o auspicata, tuttora *in fieri*) uniformità della legislazione vigente negli ordinamenti nazionali.

I profili di responsabilità dell'operatore del settore alimentare (di seguito « o.s.a. ») sono stati parimenti interessati dall'evoluzione che ha caratterizzato l'intero sistema del diritto alimentare modellandosi su ed in relazione agli interessi giuridici oggetto di tutela. A ciascun interesse tutelato corrispondono infatti differenti profili di responsabilità cui è chiamato l'o.s.a. e che attengono per quel che riguarda l'ambito privatistico tanto alla responsabilità contrattuale che a quella extracontrattuale, mentre, con riferimento all'ambito pubblicistico, essi interessano la responsabilità penale e quella di fronte alla Pubblica Amministrazione.

In questa sede saranno analizzati esclusivamente i profili pubblicistici della materia, in particolare quelli posti al fine di garantire la sicurezza degli alimenti, ripercorrendone l'evoluzione degli ultimi anni, cercando di coglierne gli effetti innovativi dovuti all'affermarsi di un diritto alimentare europeo, per poi, infine, evidenziare qualche aspetto problematico relativo al conformarsi del nostro ordinamento nazionale a quello innovativo dettato dell'Unione europea.

### 3. *La legislazione delle origini: un obsoleto modello repressivo.*

Si è accennato a come la preoccupazione del primo legislatore italiano in materia alimentare fosse rappresentata esclusivamente dalla salubrità e dall'igiene degli alimenti, obiettivi che questi tentò di perseguire fissando una serie di norme molto rigorose e puntuali in materia di produzione e commercio di prodotti alimentari e prevedendo, nel caso di violazione di detti obblighi, un sistema sanzionatorio particolarmente afflittivo e quasi esclusivamente di natura penale.

Già il codice penale del 1930 aveva previsto una serie di

fattispecie di reato in materia alimentare. Dalla lettura di questi articoli emerge come tali fattispecie siano suddivisibili in due gruppi: il primo (artt. 439, 440, 441, 442, 444) posto a tutela della salute pubblica, mentre il secondo (artt. 515, 516, 517) introdotto al fine di assicurare una rigorosa tutela alla correttezza e alla lealtà degli scambi commerciali, anche se a riguardo può già cominciarsi ad intravedere anche la qualità degli alimenti quale interesse degno di autonoma considerazione e tutela giuridica.

Emerge poi piuttosto chiaramente come in materia di sicurezza e igiene si tratti in tutti i casi di reati c.d. “di pericolo” e come l’elemento soggettivo idoneo a perfezionare tutte le fattispecie elencate sia il dolo generico, cioè la coscienza e la volontà di commettere la violazione. Non vi è ancora spazio in materia per una responsabilità penale a titolo di colpa.

Nonostante l’introduzione di tali fattispecie codicistiche, le quali non considerano quale astratto soggetto attivo il solo produttore o l’operatore del settore alimentare, bensì “chiunque”, può iniziarsi a parlare di legislazione in materia di sicurezza alimentare in Italia solo a partire dalla l. n. 283/1962 recante « Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande »<sup>(6)</sup>. È questo il primo testo legislativo esclusivamente dedicato alla salubrità e all’igiene degli alimenti e fondante un primo elementare regime di responsabilità specificamente previsto nei confronti degli operatori del settore alimentare.

Già ad una prima e veloce lettura è possibile individuare con chiarezza come questo primo testo legislativo sia caratterizzato da un approccio decisamente autoritario e fortemente sanzionatorio nei confronti delle imprese produttrici.

L’art. 1 definisce già dal suo primo periodo gli obiettivi della legge ed i mezzi prescelti per perseguirli stabilendo la soggezione « a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione e il commercio delle sostanze destinate all’alimentazione ». Il bene tutelato è esclusivamente quello della pubblica salute, senza che emerga cenno alcuno alla tutela del

---

<sup>(6)</sup> L. 30 aprile 1962 n. 283, Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, recante « Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande », in *G.U.*, n. 139 del 4 giugno 1962.

consumatore, mentre il mezzo di tutela prescelto è quello della vigilanza e dell'eventuale trattamento sanzionatorio in caso di violazione. L'imprenditore è citato soltanto quale destinatario di controlli e sanzioni, mentre l'autorità di vigilanza è provvista di poteri ampi ed afflittivi tanto sotto forma di poteri cautelari che sanzionatori. Al personale di tali autorità è poi attribuita la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria (art. 3) e ciò, unitamente al fatto che non vi sia articolo in cui non si stabiliscano sanzioni o diversi provvedimenti afflittivi indica come il legislatore del 1962 abbia optato per un sistema tradizionale che vede la legge quale suprema autorità impositiva di regole stringenti ed inderogabili, l'imprenditore quale mero esecutore passivo di tali obblighi e l'autorità di vigilanza quale "braccio armato" dello Stato, il quale a violazione risponde con sanzione.

Particolare importanza riveste l'art. 5 della legge in esame il quale si presenta come elenco principale degli obblighi cui è sottoposto l'esercente.

Si noti come tutte le ipotesi di reato contravvenzionale in esso elencate puniscano condotte caratterizzate dall'elemento soggettivo del dolo o comunque della colpa grave dell'esercente, eccetto che per la lettera *c*), relativa al divieto di impiegare, vendere, detenere per vendere, somministrare o distribuire sostanze alimentari che presentino livelli di cariche microbiche superiori ai limiti stabiliti con regolamento di attuazione e, in parte, per la lett. *d*), laddove si parla di « sostanze comunque nocive ». Si tratta in tutti e due i casi di parametri di salubrità per ovvie ragioni non facilmente controllabili e non direttamente percepibili da parte del produttore o del distributore, specialmente laddove i livelli di carica microbica superino di poco i limiti imposti per legge.

Si noti ancora come l'art. 5 non punisca soltanto la condotta di chi distribuisce, vende o comunque trasferisce gli alimenti insalubri, ma anche di "chiunque" li detiene per venderli <sup>(7)</sup>. Si tratta perciò di disposizioni particolarmente afflittive che evidentemente superano di gran lunga l'ambito della responsabilità a titolo di dolo o di colpa grave e che rischiano

---

<sup>(7)</sup> Anche nei casi in cui l'operatore non sia intervenuto nella produzione, né abbia in alcun modo influito sul confezionamento, come accade ad esempio in un magazzino o in un rivenditore all'ingrosso.

spesso in concreto di trasformarsi in vere e proprie ipotesi di responsabilità penale oggettiva.

Sono proprio queste due ipotesi di reato a porre i problemi più spinosi di seguito affrontati.

4. *I primi effetti innovativi del diritto comunitario: il d.lgs. n. 123/1993.*

Per molti anni la l. n. 283/1962 rimase in Italia la sola fonte di disciplina speciale in materia di sicurezza alimentare. Ciò fino al 1993, anno di emanazione del d.lgs. n. 123 di attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari<sup>(8)</sup>. A partire da questo testo prende avvio un deciso percorso di evoluzione del diritto alimentare poiché il diritto comunitario comincia a far sentire la propria influenza in materia, dettando una svolta che si farà via via più evidente.

In questo decreto, attuativo della direttiva con la quale per la prima volta la CEE ha perseguito l'obiettivo di armonizzare l'organizzazione dei sistemi nazionali di controllo ufficiale sugli alimenti, strumento ritenuto decisivo per il buon funzionamento dello spazio comune di libera circolazione delle merci proprio in quel tempo inaugurato, è già rinvenibile un primo segnale di mutamento di prospettiva, in particolare con riguardo alle finalità e all'oggetto dei controlli ufficiali.

L'art. 1 del testo indica quale finalità del controllo ufficiale quella di assicurare la conformità dei prodotti alimentari alle disposizioni « dirette a prevenire i rischi per la pubblica salute, a proteggere gli interessi dei consumatori, tra cui quelli inerenti la corretta informazione, e ad assicurare la lealtà delle transazioni commerciali ».

Tale disposizione, nello stabilire le finalità dell'attività di controllo, finisce tuttavia per rideterminare anche le finalità dell'intera legislazione in materia alimentare. Gli interessi tutelati non appaiono più esclusivamente rappresentati dalla pubblica salute, ma si estendono piuttosto anche alla tutela del

---

<sup>(8)</sup> D.lgs. 3 marzo 1993 n. 123, recante « Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari », in *G.U.*, n. 97 del 27 aprile 1993.



consumatore, alla corretta informazione ed alla lealtà delle transazioni commerciali.

Per quanto riguarda poi la pubblica salute, emerge una importante novità indicata dalla locuzione « prevenire i rischi », ciò che, considerato unitamente al fatto che l'art. 2 comma 1, indichi quale oggetto dei controlli ufficiali non più solo i prodotti finiti, gli stabilimenti e le autorizzazioni (come avveniva con la l. n. 283/1962), bensì anche « i procedimenti di disinfezione, pulizia e manutenzione » e i « processi tecnologici » di produzione e trasformazione, mostra come il legislatore (europeo) stia già maturando un nuovo approccio basato sulla prevenzione dei rischi per la salute e non sulla mera sanzione nel caso dell'effettivo realizzarsi dei pericoli astratti.

Ciò porterà a spostare progressivamente il *focus* della legislazione e, conseguentemente, dei controlli e delle sanzioni, dal prodotto finito al processo produttivo, sì da individuare all'origine e controllare i pericoli.

Tale progressivo mutamento nelle politiche europee in materia di sicurezza alimentare era destinato di lì a poco ad assumere i caratteri dell'urgenza e dell'imprescindibilità.

##### 5. *Lo scandalo BSE: la crisi di un modello.*

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 cominciarono ad emergere i primi casi di quella che sarà poi nota come l'emergenza « BSE » (c.d. morbo della mucca pazza), che in poco tempo assunse i caratteri di una vera e propria "tempesta" tanto per le istituzioni europee che per il mercato interno.

La vicenda della BSE metteva infatti a nudo le gravi inefficienze del vigente sistema europeo, sia normativo che istituzionale, volto ad assicurare la salubrità degli alimenti scambiati all'interno dello spazio comune di mercato. Ciò produsse effetti devastanti proprio nei confronti di quello che era allora come oggi un irrinunciabile pilastro della Comunità: il principio della libera circolazione delle merci. La paura e la sfiducia dei consumatori nei confronti della sicurezza dei prodotti alimentari provenienti dagli altri Paesi membri produssero importanti riflessi anche sui Governi nazionali e non furono pochi coloro che cominciarono ad avanzare più di un dubbio sulla bontà di un sistema volto ad abbattere completamente le bar-

riere alle importazioni intraeuropee e specialmente i controlli sulla sicurezza dei prodotti alimentari <sup>(9)</sup>.

Fu subito ben presente a tutti, Governi nazionali ed istituzioni europee, l'impossibilità di garantire la sicurezza dei prodotti alimentari scambiati all'interno del mercato europeo tramite un sistema che mantenesse ancora il proprio *focus* principale sulla salubrità dei prodotti finali e che ponesse quale fulcro per il funzionamento di tale sistema l'attività di vigilanza e di controllo della pubblica autorità. Tutto ciò per la semplice ragione che era ed è tuttora impossibile controllare tutti i prodotti che vengono immessi sul mercato e che, anche nei casi in cui si riesca ad intercettare in un punto vendita o in un magazzino o altrove un lotto o una partita di prodotti non conformi, è altrettanto improbabile riuscire ad intercettare tutti gli altri prodotti provenienti dallo stesso stabilimento, quindi probabilmente affetti dalla stessa difformità, già immessi sul mercato.

La risposta a tali gravi questioni consistette nel proseguire con nuovo vigore e rinnovata urgenza sulla strada già timidamente intrapresa, nel puntare cioè l'attenzione sulla prevenzione piuttosto che sulla sanzione, spostando quindi a monte del processo produttivo, e non sul prodotto finito, il *focus* dell'intero sistema.

Ma chi era in grado di assicurare la prevenzione dei rischi in tutti i complessi e numerosi passaggi della spesso lunga o lunghissima filiera agroalimentare? Certo non la pubblica autorità e ciò per dei semplici motivi: mancanza di personale in numero sufficiente, eccessività dei costi e, soprattutto, insostenibilità da parte delle imprese di un sistema di controlli così invasivo.

La scelta cadde pertanto, inevitabilmente e a ragione, sull'unica figura in grado di conoscere e controllare costantemente ed in tutte le sue fasi l'igiene e la sicurezza del processo produttivo: l'operatore del settore alimentare.

---

<sup>(9)</sup> Le emergenze sanitarie legate alla sicurezza degli alimenti hanno prodotto una vera e propria crisi di fiducia tra cittadini ed istituzioni comunitarie, con importanti ripercussioni anche sulla fiducia in queste riposta dai Governi degli Stati membri. Cfr. M. TALLACCHINI, *Sicurezza e responsabilità in tempi di crisi*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2012, n. 1.

6. *La direttiva 93/43/CEE: dal controllo sull'operatore all'autocontrollo dell'operatore.*

Da questa nuova presa di coscienza nasce dunque la direttiva n. 93/43/CEE « sull'igiene dei prodotti alimentari », attuata in Italia con il d.lgs. n. 155/1997 <sup>(10)</sup>.

Già dai *considerando* del testo normativo europeo si percepisce il cambio di prospettiva.

Al *considerando* n. 12 viene infatti sancita per la prima volta esplicitamente la posizione di garanzia (*ergo* responsabilità) dell'operatore del settore alimentare (o.s.a.): « considerando che gli operatori del settore alimentare devono garantire che soltanto i prodotti alimentari non pericolosi per la salute siano immessi sul mercato »; mentre al *considerando* n. 4 emerge l'abbandono dell'attenzione sullo stato dei prodotti finiti a favore di quella, preventiva, sui processi di produzione <sup>(11)</sup>: « per tutelare la salute umana si devono armonizzare per i prodotti alimentari le norme generali di igiene da rispettare nelle fasi di preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura al consumatore ».

Questi nuovi principi si ritrovano trasfusi nella normativa di attuazione, cioè nel testo del d.lgs. n. 155/1997. È in particolare l'art. 3 del decreto in parola a sancire la grande innovazione di questo nuovo passo nella costruzione del diritto alimentare europeo, cioè l'introduzione del concetto di "autocontrollo": « il responsabile dell'industria alimentare deve garantire che la preparazione, la trasformazione, la fabbricazione, il confezionamento, il deposito, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione, la vendita o la fornitura, compresa la somministrazione dei prodotti alimentari siano effettuati in modo igienico ».

---

<sup>(10)</sup> Cfr. rispettivamente la direttiva 93/43/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 sull'igiene dei prodotti alimentari, in *G.U.U.E.*, L. 175 del 19 luglio 1993, p. 1 ss. e il d.lgs. 26 maggio 1997 n. 155, recante « Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari », in *G.U.*, n. 136 del 13 giugno 1997, suppl. ord. n. 118.

<sup>(11)</sup> Correrà sottolinea efficacemente l'importanza del nuovo approccio regolatore adottato dal legislatore affermando come tale passo rappresenti il momento nel quale il percorso normativo in materia di sicurezza degli alimenti « si illumina dell'idea della "prevenzione" a discapito (entro certi limiti, naturalmente) di quella della "repressione" », in C. CORRERA, *Prodotti alimentari. Sicurezza, igiene e qualità. Manuale giuridico del controllo ufficiale e dell'autocontrollo aziendale*, Rimini, 2000.

Non viene più richiesto all'o.s.a. di produrre alimenti salubri, quanto piuttosto di mantenere un rigido "controllo" sul complessivo processo di produzione, sì da garantirne costantemente l'igiene e prevenire, cioè annullare o fortemente ridurre, il rischio di effetti insalubri sugli alimenti e quindi il verificarsi di fattori potenzialmente nocivi per la salute umana.

L'introduzione del principio dell'autocontrollo e quindi l'assegnazione all'o.s.a. di una posizione di piena garanzia rispetto alla salubrità dell'intero processo produttivo comporta alcune importanti conseguenze su tutto l'assetto normativo della materia.

Emerge anzitutto una chiara tendenza alla flessibilità della normativa relativa agli obblighi dell'o.s.a. Non più obblighi o divieti tassativi, bensì principi che "guidano" l'o.s.a. a mantenere il pieno controllo del processo produttivo da un punto di vista igienico. Tali principi vengono mutuati dal già noto, ma a quel tempo non ancora obbligatorio, protocollo H.A.C.C.P. <sup>(12)</sup> il quale fissa procedure finalizzate a mantenere il controllo dei processi tramite una previa analisi dei pericoli e il costante monitoraggio dei c.d. « punti critici », cioè di quegli anelli della catena produttiva nei quali si annidano i pericoli. Tali principi sono caratterizzati da una notevole flessibilità, la quale emerge dall'utilizzo nel testo delle stesse disposizioni di termini fino a quel momento inconcepibili in materia come « potrebbero », « adeguate », « ove necessario », « ove possibile », « ove richiesto », « ove opportuno » ecc.

All'o.s.a. è riconosciuta pertanto ampia discrezionalità nell'applicare i principi dell'HACCP al proprio processo produttivo e ciò, pur estendendone la libertà organizzativa, ne rafforza allo stesso tempo la posizione di garanzia e la responsabilità per gli eventuali effetti negativi dovuti a lacune nell'autocontrollo.

Considerato che l'o.s.a. diviene l'unico soggetto in grado di tenere sotto costante controllo il processo produttivo, egli è perciò anche l'unico che può accorgersi in tempo, o comunque prima di chiunque altro, degli eventuali effetti negativi sulla salubrità dei prodotti dovuti alla presenza di falle nell'autocontrollo. È dunque lui e non più l'autorità di controllo a dover applicare in tali casi le opportune misure cautelari.

---

<sup>(12)</sup> Hazard Analysis Critical Control Point.

Altra responsabilità che il legislatore accolla all'o.s.a. è dunque ai sensi dell'art. 3 comma 4 quella di provvedere al ritiro dal mercato dei prodotti che presentino un rischio immediato per la salute informando le autorità competenti sulla natura del rischio e fornendo le informazioni relative al ritiro.

Muta di conseguenza anche il ruolo delle autorità di controllo e la finalità della loro attività: non più controllo volto a verificare la salubrità dei prodotti e dei processi, bensì ad « accertare che le operazioni di sorveglianza e di verifica siano effettuate correttamente dal responsabile ». Ciò significa che la responsabilità dell'o.s.a. emergerà solo allorquando i controlli dimostrino che egli non possiede, per mancata o inadeguata adozione dei principi del protocollo HACCP, il pieno controllo del processo produttivo.

Può ben dirsi, pertanto, forzando un po' all'occasione termini di matrice privatistica, che la responsabilità dell'operatore si pone oggi quasi in relazione ad una « obbligazione di risultato <sup>(13)</sup> »: a questi non viene più richiesto infatti di osservare pedissequamente ed acriticamente norme imposte dal legislatore, quanto bensì di adattare i principi dell'HACCP alla propria impresa, sicché l'autorità di vigilanza e controllo non potrà più limitarsi a contestare la semplice mancata adozione di una misura o il mancato ossequio ad un divieto o obbligo di legge, quanto piuttosto l'inadeguatezza (o la totale assenza) delle misure adottate al fine di mantenere il pieno autocontrollo.

In tal senso la relazione fra controllore e controllato si evolve da un rapporto autoritario e volto alla sanzione verso un'auspicabile relazione di confronto e reciproca collaborazione <sup>(14)</sup>.

Tale innovativo approccio legislativo alla materia della si-

---

<sup>(13)</sup> Di « obbligazione di risultato » parla Pisanello con riferimento agli obblighi imposti all'o.s.a. dal successivo regolamento (CE) n. 178/2002 ed in particolare al obbligo di rintracciabilità stabilito dall'art. 18 dello stesso regolamento, ma si ritiene che tale espressione rappresenti efficacemente un'evoluzione del regime di responsabilità dell'o.s.a. già ben definito a partire dalla direttiva 93/43/CEE in esame. Cfr. D. PISANELLO, C. BIGLIA, C. M. PELLICANO, *Guida alla legislazione alimentare*, Roma, 2010.

<sup>(14)</sup> Cfr. R. VITOLO, *Il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario*, Napoli, 2003; I. CANFORA, *Sicurezza alimentare e nuovi aspetti della responsabilità di filiera*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2009, n. 4, p. 4.

curezza alimentare era destinato di lì a poco ad essere confermato ed ulteriormente implementato.

7. *L'avvento del diritto alimentare: il regolamento (CE) n. 178/2002 e la primaria responsabilità dell'o.s.a.*

Con il « Libro bianco sulla sicurezza alimentare » pubblicato nel 2000 <sup>(15)</sup> la Commissione europea annunciava la futura adozione di nuovi atti normativi volti a riformare la ormai complessa, stratificata e parcellizzata normativa europea in materia alimentare gettando le basi per un disegno sistematico ed organico finalizzato all'individuazione di un diritto alimentare europeo dotato di principi suoi propri e di una propria autonoma coerenza.

In materia di responsabilità dell'o.s.a. la Commissione è chiara nel perseguire e ribadire in questo testo la strada già intrapresa stabilendo che « la legislazione in materia alimentare dell'Unione europea ...attribuirà in modo chiaro la responsabilità primaria di una produzione alimentare sicura alle industrie, ai produttori e ai fornitori » e ancora che agli o.s.a. sarà assegnata « la responsabilità primaria per quanto concerne la sicurezza degli alimenti » mentre le autorità competenti avranno il compito di « far rispettare tali responsabilità ».

L'Unione europea ha inaugurato il processo di attuazione dei principi sanciti nel Libro bianco del 2000 con il già accennato regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce « principi e requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare » ed il cui titolo è già indicativo del ruolo fondamentale che esso è chiamato a svolgere nella costruzione del nuovo diritto alimentare europeo. Il regolamento n. (CE) 178/2002 è difatti un vero e proprio elenco dei principi fondamentali su cui si basa l'intero diritto alimentare europeo, il quale a partire da esso assumerà un volto uniforme nell'intero spazio giuridico dell'Unione.

In tema di responsabilità degli o.s.a. è già il considerando n. 30 a chiarire l'intento del legislatore europeo, implicito nei precedenti atti normativi ma mai prima d'ora così chiaramente

---

<sup>(15)</sup> Commissione delle Comunità europee, *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, COM(1999) 719 def.

definito: « gli operatori del settore alimentare sono in grado, meglio di chiunque altro, di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti: essi dovrebbero pertanto essere legalmente responsabili, in via principale, della sicurezza degli alimenti ».

Gli articoli da 17 a 20 sono quelli che più interessano la questione in esame in quanto dedicati specificatamente agli obblighi stabiliti nei confronti dell'operatore del settore alimentare.

L'art. 17 affida agli o.s.a. la responsabilità di garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi siano conformi ai dettami della legislazione alimentare inerenti a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

Il successivo art. 18 introduce in capo agli stessi operatori l'obbligo di rintracciabilità a norma del quale essi debbano poter sempre essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento o un altro prodotto comunque destinato a far parte o ad entrare in contatto durante il processo produttivo con alimenti o mangimi.

L'art. 19 obbliga infine l'o.s.a., qualora abbia motivo di ritenere che una partita o un lotto di alimenti da lui prodotto, trasformato, importato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza e tale prodotto non si trovi più sotto il suo controllo immediato, ad informarne immediatamente le autorità competenti ed avviare urgentemente procedure di ritiro delle partite o dei lotti non conformi. Il secondo paragrafo dello stesso articolo provvede altresì a sottoporre agli stessi obblighi, seppure « entro i limiti delle rispettive attività », anche gli operatori le cui imprese non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità degli alimenti, indicando altresì per essi l'obbligo di collaborare con gli altri operatori coinvolti nelle attività di ritiro dal mercato e di informazione alle autorità.

L'art. 20 provvede infine a dettare, con i dovuti adattamenti, i medesimi obblighi nei confronti degli operatori del settore dei mangimi destinati all'alimentazione di animali allevati al fine di divenire alimento per l'uomo.

Questi articoli presentano nel loro insieme e sotto una veste chiara ed organica l'insieme delle responsabilità cui è chiamato l'o.s.a., che può riassumersi nei seguenti termini.

Responsabilità primaria dell'o.s.a. è quella di garantire la conformità degli alimenti alle disposizioni della legislazione alimentare inerenti l'autocontrollo sui processi produttivi sì da garantirne l'igiene nelle imprese da essi controllate. Tale obbligo vige con riferimento alle imprese che intervengono in tutte le fasi della produzione, dal produttore primario<sup>(16)</sup> al venditore al dettaglio, ciascuno con specifico riferimento alla propria attività, poiché solo con riferimento a questa specifica fase produttiva ogni operatore è in grado di garantire la sicurezza del processo. Gli unici esentati da tali obblighi sono i distributori e i venditori al dettaglio che non hanno inciso sulla produzione, trasformazione, etichettatura o confezionamento, per i quali vigono solo gli obblighi *ex artt.* 18 e 19.

Vi è poi per tutti l'obbligo di assicurare la rintracciabilità dei prodotti, imposto dal legislatore al fine di garantire l'efficace esercizio dell'ultimo obbligo, quello cioè di provvedere, nel caso in cui l'operatore ritenga che un alimento non più sotto il suo controllo presenti delle difformità, a ritirare dal mercato tutti i prodotti appartenenti al medesimo lotto o partita e ad informare le autorità competenti.

#### 8. *L'asincronia della legislazione italiana: coesistenza di modelli contrapposti e lacune di tutela.*

Tra le novità del quadro appena presentato riguardo alle responsabilità dell'o.s.a. emerge senz'altro come la più rilevante e innovativa quella secondo cui egli non risponde più delle difformità rilevate nei propri prodotti, essendo piuttosto tenuto a dimostrare di possedere tutti gli strumenti idonei a garantire un pieno autocontrollo del processo produttivo, sì da eliminare o fortemente ridurre i rischi per la salute del consumatore finale. Alle eventuali difformità quindi non segue più, o non dovrebbe più seguire, una risposta sanzionatrice della pubblica autorità, bensì il solo obbligo per l'operatore di provvedere al ritiro della merce e di informare gli organi competenti.

---

<sup>(16)</sup> Gli obblighi imposti dal regolamento (CE) n. 178/2002 saranno estesi integralmente anche ai produttori primari a partire dal regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari, in *G.U.U.E.*, L. 139 del 30 aprile 2004.



Ai sensi dell'art. 19 dello stesso regolamento (CE) n. 178 del 2002 spetta agli Stati membri determinare le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi con il solo limite che tali sanzioni dovranno risultare effettive, proporzionate e dissuasive.

A questo obbligo l'Italia ha adempiuto con l'emanazione del d.lgs. n. 190/2006 recante appunto « Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 »<sup>(17)</sup>.

Il legislatore nazionale, come spesso purtroppo accade e come accaduto purtroppo anche in seguito, ha perso l'occasione di cogliere l'invito dell'Unione a sistematizzare il *corpus* normativo in materia alimentare, limitandosi piuttosto ad elencare una serie di sanzioni ciascuna corrispondente ad un obbligo posto dal regolamento e rinunciando a porre mano all'intera materia al fine di sottrarla alla complessità, alla stratificazione ed a quei profili di incoerenza che tuttora la affliggono.

La totalità delle sanzioni poste dal d.lgs. n. 190/2006 è di natura amministrativa pecuniaria e ciò si pone in piena coerenza con quanto già operato dallo stesso legislatore anni addietro con l'ingente opera di depenalizzazione compiuta negli anni a partire dal d.lgs. n. 507/1999<sup>(18)</sup>. La scure della depenalizzazione aveva in particolare finito per abolire tutte le fattispecie di reato contemplate dalla l. n. 283/1962, fatta eccezione per le violazioni di cui agli artt. 5 e 6, sicché oggi le ipotesi di reato in materia alimentare sono costituite dalle già ricordate fattispecie codicistiche e da quelle di cui agli artt. 5 e 6 della legge del 1962<sup>(19)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> D.lgs. 5 aprile 2006 n. 190, recante « Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare », in *G.U.*, n. 118 del 23 maggio 2006.

<sup>(18)</sup> D.lgs. 30 dicembre 1999 n. 507, recante « Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999 n. 205 », in *G.U.* n. 306 del 31 dicembre 1999, suppl. ord. n. 233.

<sup>(19)</sup> In seguito all'approvazione della l. 28 novembre 2005 n. 246, recante « Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (c.d. "taglia-leggi") », si è aperto in dottrina e in giurisprudenza un dibattito sulla avvenuta abrogazione o la perdurante vigenza nel nostro ordinamento della legge n. 283/1962, il cui esito è stato infine risolto dalla Corte di Cassazione nel senso della permanenza in vigore (Cass. pen., 31 marzo 2010 n. 12572, *Forzella*, in *Foro. it.*, Giurisprudenza penale 2010, p. 380 ss.). Per un approfondimento si vedano: A. MONTAGNA, *La Cassazione dà una mano ad un legislatore frettoloso: il salvataggio della legge sugli alimenti*, in *Alimenta*, n. 1/2011, pp. 3-4; G. ROGGERO, *Gli effetti della procedura "taglia-leggi"*

Nel nostro ordinamento coesistono pertanto tuttora in materia di sicurezza alimentare due distinti sistemi sanzionatori. L'uno coerente con un approccio oramai obsoleto poiché posto in relazione alle violazioni delle sopravvissute disposizioni interne in materia e costituito esclusivamente da trattamenti sanzionatori di natura penale <sup>(20)</sup>, l'altro relativo invece alle violazioni degli obblighi posti all'o.s.a. dal riformato diritto alimentare europeo <sup>(21)</sup>.

Si è detto come il diritto dell'Unione non osti alla sopravvivenza negli ordinamenti nazionali di sanzioni aggiuntive rispetto a quelle relative agli obblighi da esso posti. Tuttavia esso non tollera la vigenza di disposizioni di diritto interno che prevedano sanzioni non rispondenti ai requisiti di effettività, proporzione e capacità dissuasiva, o che, a maggior ragione, producano l'effetto di impedire o rendere difficoltosa l'applicazione e l'efficacia del diritto dell'Unione <sup>(22)</sup>.

È proprio in relazione a tale aspetto che si sollevano in questa sede gravi dubbi sulla perdurante compatibilità con il diritto dell'Unione di quei sopravvissuti artt. 5 e 6 della l. n. 283/1962 ed in particolare delle lett. c) e d) di cui all'art. 5 aventi ad oggetto il divieto di detenere per il commercio o distribuire prodotti alimentari contenenti cariche microbiche superiori ai limiti imposti dalla legge o prodotti comunque nocivi per la salute umana.

Come già anticipato a suo tempo, queste ipotesi di reato

---

sulla legge 30 aprile 1962 n. 283, in *Rivista di diritto alimentare*, 2011, n. 3; E. LO MONTE, *Lo strano destino della normativa a tutela della produzione e della vendita di sostanze alimentari (legge n. 283/62)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2012, n. 2, pp. 99-104.

<sup>(20)</sup> Lo Monte rileva un « inevitabile sfasamento tra i passati presupposti del processo di normazione con le attuali esigenze di tutela », in E. LO MONTE, *Lo strano destino*, cit., p. 104. Opposta l'opinione di Guariniello, secondo il quale « Pour favoriser le développement de l'éthique des entreprises, il est également nécessaire de se concentrer sur les lois et, en particulier, sur la responsabilité pénale », in R. GUARINIELLO, *Expériences judiciaires en matière de sécurité alimentaire, relazione tenuta alla Conference on combating food related crime*, Bruxelles, 27 febbraio 2012, reperibile sul sito internet: <http://www.onetec.be>.

<sup>(21)</sup> Il primo modello presenterebbe un approccio molto più simile a quello adottato negli Stati Uniti d'America, laddove prevale l'intervento a posteriori per il ristoro dei danni, mentre il nuovo modello di matrice europea opera in via preventiva attraverso i meccanismi della precauzione, si veda M. D'ADDEZIO, *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano 2007.

<sup>(22)</sup> Cfr. A. DI LAURO, *Commento all'art. 17*, in *Commentario*, cit., p. 263 ss.

(in particolare quella di cui alla lett. c) puniscono una mera difformità del prodotto finito e ciò li pone evidentemente al di fuori dell'alveo evolutivo seguito dal diritto alimentare europeo, oramai consolidatosi nel corso degli anni e volto a responsabilizzare l'o.s.a. inducendolo, anche attraverso un efficiente sistema di controlli, a mantenere integro il proprio controllo su ogni fase del processo produttivo.

Tale rilievo dovrebbe già dirsi sufficiente ad indurre il legislatore italiano a mettere finalmente mano all'abrogazione di questo vero e proprio "fossile giuridico", ma questi motivi non perfezionano ancora alcuna causa di insanabile contrasto del diritto interno con quello comunitario.

Lo stesso non può dirsi tuttavia con riguardo ad altri due e ben più gravi profili problematici che la permanenza in vigore di queste fattispecie di reato pone al giurista e al legislatore.

Il primo di essi riguarda il funzionamento del sistema italiano dei controlli ufficiali ed in particolare la sua piena adesione ai principi sanciti dal diritto europeo nonché la sua efficacia nel garantire effettività agli obblighi imposti dalla legislazione e, in ultima istanza, piena tutela agli interessi da essa tutelati <sup>(23)</sup>.

Si è detto come all'evoluzione del regime di responsabilità dell'o.s.a. sia corrisposta anche quella del ruolo e della finalità dell'attività di controllo da parte dell'autorità pubblica. Tale novità di approccio è stata, se possibile, ancor più accentuata dai successivi interventi normativi dell'Unione ed in particolare dal c.d. « pacchetto igiene » <sup>(24)</sup> in materia di igiene dei

---

<sup>(23)</sup> Nonostante la questione legata all'efficienza ed alla piena corrispondenza al diritto dell'Unione del sistema italiano dei controlli ufficiali rivesta fondamentale importanza, tanto sul piano dell'approfondimento teorico quanto su quello del concretarsi pratico del diritto, la materia non ha attirato in dottrina grande interesse, sicché la bibliografia non risulta particolarmente ricca. Per alcuni illuminanti approfondimenti si rinvia a: F. CAPELLI, *I controlli dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo e la responsabilità dei controllori*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, pp. 387-429; V. RUBINO, *Riforma comunitaria del controllo ufficiale sugli alimenti ed adattamento della normativa italiana. Problemi vecchi e nuovi di dialogo fra ordinamenti*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2009, n. 4. Un report ragionato delle inefficienze e delle difformità del sistema italiano dei controlli ufficiali in materia di sicurezza degli alimenti riscontrati a seguito dell'ispezione del 2006 del Food and Veterinary Office in Italia è rinvenibile in V. GRIGLIO, V. MAROTTA, R. GOI, *I risultati delle verifiche ispettive effettuate dal Food Veterinary Office in Italia quale opportunità di miglioramento per i servizi veterinari deputati al controllo degli alimenti di origine animale*, in *Alimenta*, 2008, n. 5.

<sup>(24)</sup> Il c.d. « pacchetto igiene » è costituito dai seguenti regolamenti: regola-

prodotti alimentari, modalità e organizzazione dell'attività di controllo ufficiale. In essi sono stati ribaditi ed ancor meglio specificati il principio della responsabilità primaria dell'operatore del settore alimentare, la flessibilità dei dettami in materia di igiene dei processi produttivi, la finalità non repressiva bensì preventiva dell'attività di controllo <sup>(25)</sup>.

Con riguardo poi alla presenza negli alimenti di microrganismi potenzialmente nocivi per la salute umana è intervenuto il regolamento (CE) n. 2073/2005 <sup>(26)</sup>, che ai vecchi limiti di carica microbica fissati dalla normativa nazionale ha sostituito i « criteri microbiologici », limiti il cui superamento non indica necessariamente pericolosità dell'alimento, ma che fungono piuttosto da « segnale di allarme » per indicare all'o.s.a. che sta perdendo o ha perso il pieno controllo del processo produttivo. Si è pertanto in presenza di una ipotesi di reato, quella di cui alla lett. c) dell'art. 5 l. 283/1962 che rende afflittiva e sanzionatoria una norma posta dal legislatore europeo con finalità del tutto opposte quali quelle di ausilio e guida per l'operatore.

A tali incongruenze si somma poi la ritrosia da parte tanto del legislatore italiano quanto di rappresentanti delle autorità di controllo nell'accettare pienamente i progressi imposti dall'Unione europea in materia di controlli. La insufficiente sensibilità giuridica di cui a volte risulta fornito certo personale degli organismi controllori, la qualifica per essi tuttora vigente di

---

mento (CE) n. 852/2004, cit.; regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, in *G.U.U.E.*, L. 139/55 del 30 aprile 2004; regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, in *G.U.U.E.*, L. 139/206 del 30 aprile 2004; regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, in *G.U.U.E.*, L. 191 del 28 maggio 2004.

<sup>(25)</sup> Concretizzare tale principio è oggi possibile anche attraverso nuove procedure di controllo meno invasive e volte maggiormente alla collaborazione fra controllore e controllato nell'individuazione delle lacune nel controllo del processo produttivo, in particolare l'*audit*, per la cui disamina dettagliata si veda C. BIGLIA, *L'audit secondo il regolamento CE n. 882/2004*, in D. PISANELLO (a cura di), *Guida alla legislazione*, cit., pp. 195-248.

<sup>(26)</sup> Regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione del 15 novembre 2005 sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari, in *G.U.U.E.*, L. 338/1 del 22 dicembre 2005.

ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, nonché la “corsa” cui spesso si assiste da parte delle regioni e degli enti locali, tramite i propri organismi controllori, ad assicurarsi una ragguardevole fetta di “successi” pubblicamente spendibili, fa sì che spesso l’obiettivo dell’attività di controllo ufficiale non risulti in concreto quello di verificare se l’o.s.a. sia in grado di applicare correttamente i principi dell’HACCP e di mantenere il controllo dei processi produttivi, quanto piuttosto quello di scovare il maggior numero possibile di irregolarità, meglio ancora se da esse possano trarsi notizie di reato <sup>(27)</sup>.

Si dia il caso poi, che proprio con riguardo alle analisi microbiologiche, sia malcostume diffuso in tutta la penisola quello di procedere, nel caso di analisi sugli alimenti classificati « deteriorabili » <sup>(28)</sup>, ad un solo accertamento irripetibile e ciò contrariamente alle disposizioni poste dal codice di procedura penale (artt. 220 e 223 disp. att.) e dal d.lgs. n. 123/1993 (art. 4) i quali impongono comunque il prelievo di più campioni e l’espletamento di una seconda analisi nel caso in cui la prima dia esito positivo, cosicché sono frequentissimi i casi di operatori che ricevono senza alcun preavviso ed a distanza di anni decreti penali di condanna relativi al reato di cui alla lett. c) o lett. d) dell’art. 5 della l. n. 283/1962 senza aver avuto notizia alcuna dei risultati positivi dell’unica analisi effettuata <sup>(29)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> Il coordinamento e l’efficace integrazione tra strategie e prassi in materia di controlli ufficiali da parte delle regioni e delle autorità locali è un problema particolarmente complesso che si intreccia con la irrisolta questione della ripartizione delle competenze tanto orizzontale, fra i numerosi e variamente composti organismi controllori, quanto verticale, fra Governo nazionale, Regioni ed enti locali con particolare riguardo ai piani strategici pluriennali ed alla cooperazione nell’esercizio concreto delle rispettive competenze. Si segnala pertanto da più parti l’esigenza « di far cessare le prassi in forza della quale gli obiettivi vengono fissati in base a dati ed esigenze “soggettivi” », così S. BOLOGNINI, *Commento agli artt. 55-57*, in IDAIC (a cura di), *Commentario*, cit., p. 448. Su tali questioni si rinvia inoltre a: S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare europeo*, in ID., *Per un’autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002, p. 21; A. MACRÌ, *I controlli alimentari in Italia tra competenze istituzionali ed incompetenze professionali*, in *Alimenta*, 2011, n. 2, pp. 39-42; V. PACILEO, *Competenze in materia alimentare (anche alla luce della riforma costituzionale dell’art. 117 della Costituzione)*, in *Alimenta*, 2004, n. 2, pp. 29-33; D. DONGO, *La “matassa” della sicurezza alimentare, ordine europeo e svolgimenti nazionali*, in *Alimenta*, 2004, n. 9, pp. 179-184.

<sup>(28)</sup> Per la definizione di alimenti deteriorabili si veda l’art. 1 d.m. 16 dicembre 1993, recante « Individuazione delle sostanze alimentari deteriorabili alle quali si applica il regime dei controlli microbiologici ufficiali », in *G.U.*, n. 303 del 28 dicembre 1993.

<sup>(29)</sup> La giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia non è pacifica, ma se permane ad oggi quale oggetto di dibattito e del susseguirsi di pronunce altalenanti

Il risultato di questo esteso malcostume procedurale è che la gran parte dei procedimenti penali così avviati finiscono per concludersi con la sanzione di inutilizzabilità ai fini della prova o di nullità degli accertamenti effettuati e la conseguente assoluzione dell'imputato. I procedimenti che si sottraggono a tali pronunce sono poi ancora più frequentemente destinati ad esser definiti con sentenza dichiarativa dell'avvenuta prescrizione del reato.

Si badi che tanto il già visto d.lgs. n. 190/2006, quanto il d.lgs. n. 193/2007<sup>(30)</sup> stabiliscono che le sanzioni amministrative ivi indicate siano applicate « salvo che il fatto costituisca reato », sicché ogni azione penale inconcludente per le su descritte cause comporta una mancata sanzione dell'o.s.a. che abbia violato le disposizioni dettate dal diritto dell'Unione.

È palese pertanto come la permanente vigenza delle ipotesi di reato in esame, unita alla pervicace tendenza delle autorità di controllo a contestarle ogni qual volta se ne presenti l'occasione, comportino una frequentissima disapplicazione nel nostro ordinamento delle sanzioni imposte dal diritto dell'Unione in caso di violazioni degli obblighi posti in materia alimentare. Poiché se il diritto europeo non indica certo nel dettaglio quali sanzioni gli Stati membri siano obbligati a prevedere, è bene ricordare che esso impone tuttavia di sanzionare efficacemente ogni violazione agli obblighi da esso stesso imposti. Obbligo, questo, che in simili casi non può certo dirsi adempiuto.

Vi è poi in materia un ulteriore profilo di possibile conflitto tra normativa nazionale e diritto dell'Unione. Esso è dato dal combinarsi di due fattori.

Il primo è rappresentato dallo scarso tenore afflittivo della sanzione penale stabilita dall'art. 6 l. 283/1962, la quale è

---

la sanzione processuale da opporre all'illegittimità delle operazioni di campionamento e analisi, cioè la sanzione della nullità o della inutilizzabilità *tout court*, è pacifico che la legislazione regionale non possa, nonostante i numerosi e ripetuti tentativi, derogare alle disposizioni della legislazione nazionale in materia di procedure e garanzie per i controlli ufficiali. Si veda da ultimo: Cass. pen., 9 settembre 2009 n. 34853. Per una rassegna giurisprudenziale e dottrinale si rinvia a A. MONTAGNA, *Ancora in tema di analisi sui prodotti deteriorabili: ma se le procedure sono viziate?*, in *Alimenta*, 2010, n. 11-12, pp. 223 ss.; V. PAONE, *Utilizzabilità delle analisi in caso di impossibilità di effettuare la revisione*, in *Alimenta*, 2005, n. 5, p. 99 s.

<sup>(30)</sup> D.lgs. 6 novembre 2007 n. 193, recante « Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore », in *G.U.*, n. 261 del 9 novembre 2007, suppl. ord. n. 228.

costituita da una ammenda che va da un minimo di 200.000 ad un massimo di 5.000.000 lire. Tale importo è sicuramente irrisorio per la gran parte delle imprese alimentari e comunque si ricordi che spesso tale sanzione non viene comminata a motivo dei sopra ricordati esiti infausti cui va incontro un rilevante numero di procedimenti penali. Esso è in ogni caso sensibilmente inferiore agli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie stabilite dal d.lgs. n. 190/2006 e dal d.lgs. n. 193/2007.

Si consideri poi l'obbligo disposto dall'art. 19 del regolamento (CE) n. 178/2002 nei confronti dell'operatore del settore alimentare e cioè, nel caso di difformità di una partita di prodotto non più sotto il suo controllo, di provvedere al ritiro dal mercato e di informarne tempestivamente le autorità. È di agevole intuizione come l'informare le autorità della difformità di una partita di alimenti da sé prodotti equivale per l'o.s.a. ad una autodenuncia ogni qual volta tale difformità possa integrare nel nostro ordinamento una fattispecie di reato <sup>(31)</sup>.

Tale obbligo, oltre a sollevare, come segnalato da numerose ed autorevoli voci in dottrina, più di un dubbio sulla legittimità costituzionale dei suoi effetti in combinato disposto con l'art. 6 l. n. 283/1962 ed alla luce del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione, fa sì che in ogni caso l'o.s.a. disonesto — ma il legislatore non può agire affidandosi alla presunzione di onestà dei consociati — e comunque il medio e piccolo imprenditore o addirittura artigiano, piuttosto che alla certezza del dover provvedere al ritiro di un'intera partita di merce, operazione che comporta costi rilevanti e spesso anche una esposizione pubblica negativa per l'impresa (oltre che la comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria) sia indotto a preferire il rischio che un eventuale controllo ufficiale sveli la difformità ed avvii un procedimento penale allorquando comunque la misura cautelare del ritiro della merce del mercato non sia più possibile, con ovvie e gravi ripercussioni sulla salute dei consumatori <sup>(32)</sup>.

<sup>(31)</sup> Cfr. V. PACILEO, *Competenze in materia alimentare*, cit., p. 29.

<sup>(32)</sup> L'applicazione delle procedure e degli istituti del diritto penale in materia comportano inevitabilmente un intervento invasivo dell'autorità pubblica che evidentemente mal si concilia con i principi dell'autocontrollo e della responsabilizzazione dell'o.s.a. Ciò produce agli occhi dei consociati ed in particolare degli operatori del settore e dei consumatori scarsa chiarezza in ordine alla ripartizione delle responsabi-

Tutto ciò non può non comportare l'inevitabilità del prendere atto, anzitutto da parte del legislatore, del fatto che l'attuale vigenza nel nostro ordinamento delle fattispecie di reato esaminate frapponga gravi e frequenti ostacoli all'efficace attuazione dei principi dettati dalla legislazione europea in materia di sicurezza alimentare <sup>(33)</sup>.

In conclusione, al termine di questa breve ed appena accennata rassegna dei profili evolutivi e problematici del regime della responsabilità dell'operatore del settore alimentare in materia di sicurezza degli alimenti, è possibile affermare come gli spunti di innovazione imposti dall'Unione europea e volti al perseguimento di una maggiore coerenza ed efficacia degli strumenti normativi posti a tutela di rilevanti interessi, fra cui primariamente il diritto alla salute, siano in parte avviliti dal permanere nel nostro ordinamento di residui del previgente ed obsoleto quadro legislativo risalente al 1962 e di altrettanto vetuste e testarde prassi dal sapore autoritario tuttora mantenute da alcune componenti della Pubblica Amministrazione.

Quanto esposto dovrebbe pertanto comportare da parte del legislatore nazionale qualche riflessione ma, soprattutto, concreti e risolutivi interventi riformatori.

Prima che a provvedere sia, come spesso accade, la Corte di Lussemburgo <sup>(34)</sup>.

---

lità tra autorità pubblica e impresa privata e ciò comporta inevitabilmente nel sistema una tendenza ad un minore livello di sicurezza. Cfr. A. SPILLER, H. SCHULZE, *Sviluppi e sfide degli standard di certificazione nella filiera agroalimentare*, in C. GRAZIA, R. GREEN, A. HAMMOUDI (a cura di), *Qualità e sicurezza degli alimenti*, Milano, 2008, p. 61.

<sup>(33)</sup> Tali ostacoli non soltanto incidono sulla piena attuazione del diritto dell'Unione all'interno del nostro ordinamento ma inficiano inevitabilmente il corretto funzionamento dell'intero mercato europeo dei prodotti alimentari, ritardando la piena attuazione del « modello europeo di rete » astrattamente definito dal regolamento (CE) n. 178/2002 e dal « pacchetto igiene » del 2004. Cfr. T. BABUSCIO, *Alimenti sicuri e diritto. Analisi di problemi giuridici nei sistemi amministrativi delle autorità per la sicurezza alimentare europee e statunitense*, Milano, 2005, p. 177.

<sup>(34)</sup> La ripetuta esposizione del nostro Paese a procedure d'infrazione per l'ignorata esigenza di esercitare le competenze legislative nazionali e regionali in armonia con il diritto dell'Unione europea è segnalato in F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2011, n. 4, p. 3. Per una articolata e preziosa rassegna di criteri interpretativi utili ad individuare le disposizioni nazionali in materia di sicurezza degli alimenti in insanabile contrasto con il diritto dell'UE e quelle alle quali una adeguata opera interpretativa può garantire la perdurante applicabilità si veda F. CAPELLI, *La direttiva "killer", le norme di igiene e le sanzioni applicabili nel settore alimentare a partire dal 1° gennaio 2006*, in *Alimenta*, 2006, n. 5, pp. 99-103.