

un nuovo diritto penale a tutela della salute

Gian Carlo Caselli

La legalità conviene sempre. Anche nell'agroalimentare. Una filiera che in tutti i suoi segmenti sia presidiata dalla legalità rappresenta infatti la garanzia migliore per ottenere un cibo non soltanto buono, ma anche sano e giusto, capace di tutelare gli interessi del consumatore (la sua salute) e l'economia virtuosa. Nello stesso tempo, l'agricoltura «buona» cura, difende e mantiene l'ambiente. La vera sostenibilità alimentare si fonde con la cultura del territorio.

L'agroalimentare oggi tira dal punto di vista economico. È sempre più un settore portante della nostra economia: muove 274 miliardi di euro, occupa 2,5 milioni di persone, è fra i principali motori dell'economia nazionale. Si intrecciano sempre più agricoltura e industria, commercio e servizi di ristorazione. L'agroalimentare è anche materia per la finanza e la speculazione.

legislazione inadeguata

A fronte di questo quadro complesso, la legislazione vigente risulta, obiettivamente, inadeguata. Non al passo con la nuova dimensione transnazionale dell'agroalimentare. Se si fa un calcolo costi/benefici, poiché i rischi che si corrono commettendo delle irregolarità nell'agroalimentare sono minimi, mentre imponenti sono i guadagni che giocando con carte truccate si possono realizzare, ecco che la bilancia pende decisamente dalla parte dei benefici. Perciò non c'è «deterrenza» della pena. Esagerando ma poi mica tanto, questa situazione di inefficienza della legislazione attuale può essere addirittura un fattore

criminogeno: perché non solo non frena, ma può addirittura spingere, essendo pochi i rischi e consistenti i guadagni, a delinquere.

È un sistema – quello attuale – caratterizzato dalla dissoluzione di una tutela penale efficace, per quanto riguarda soprattutto i consumatori finali degli alimenti. Un sistema debole, perché prevalentemente orientato a proteggere i titoli di proprietà industriale e intellettuale contro i fenomeni di contraffazione, e solo marginalmente attento al contrasto delle frodi. Di qui la necessità di riformarlo.

le proposte di riforma

Il Ministro della giustizia Orlando ha istituito al riguardo una Commissione, con decreto 20 aprile 2015, per l'elaborazione di proposte e interventi sui reati in materia agroalimentare. Questa Commissione, che ho avuto l'onore di presiedere, era formata da personaggi di grande livello intellettuale e di specifica preparazione. Si è lavorato intensamente, e nell'ottobre 2015 il Ministro ha potuto ricevere dalla Commissione un elaborato di 49 articoli.

Il progetto mira ad un diritto penale «nuovo», le cui traiettorie si possono qui sintetizzare con un elenco di dieci punti base:

1. un diritto penale poliedrico, nel quale le aspettative dommatiche interagiscono con l'esperienza dei fatti propria della giurisprudenza, delle forze dell'ordine e degli altri «operatori» interessati alla materia.
2. un diritto penale non invasivo ma neppure minore, in quanto attento anche alle condotte socialmente più rilevanti;



3. un diritto penale moderno, che tenga conto degli strumenti di intervento (tracciabilità, allarme rapido, analisi dei rischi) elaborati a livello europeo;

4. un diritto penale differenziato, modulato sulle fasi di successivo svolgimento delle filiere (dal campo alla tavola) e sul disvalore delle condotte;

5. un diritto penale bifronte, capace di intervenire nel caso di eventi lesivi dei beni tutelati ma anche nel caso di rischi derivanti dalle più moderne tecnologie;

6. un diritto penale non timido, capace di affermare che il momento genetico del crimine economico può coinvolgere gli organi apicali delle imprese; – perciò capace di superare il principio di irresponsabilità delle persone giuridiche, prevedendo anche i necessari modelli organizzativi –;

7. un diritto penale pragmatico, capace di fronteggiare le condotte offensive dei gruppi organizzati ma anche di valorizzare i comportamenti di ravvedimento operoso, per limitare le conseguenze sugli organismi complessi di produzione e lavoro;

8. un diritto penale non monocorde, ma aperto alle misure alternative che riguardano la compagine d'impresa e la sua espulsione dal mercato, piuttosto che la persona del reo e la privazione della sua libertà;

9. un diritto penale costituzionalmente orientato, in modo da garantire l'effettiva tutela degli interessi della salute e della libertà di iniziativa economica, non in contrasto con l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana;

10. un diritto penale della vita quotidiana, capace di accompagnare il consumatore, rafforzandone la fiducia, dal campo allo scaffale e infine alla tavola.

delitti contro incolumità e salute pubblica

Sul fronte dei delitti contro l'incolumità e la salute pubblica – primo ambito di intervento – sono state individuate nuove figure di reato:

- il disastro sanitario, quando si diffondano pericoli (con conseguenze difficilmente calcolabili per i consumatori, in situazioni di avvelenamento, contaminazione o corruzione di acque o di sostanze alimentari), che impongano una sanzione indipendentemente dagli effetti concreti che possono prodursi sia nel breve sia nel medio-lungo periodo;

- il comportamento di soggetti inseriti professionalmente nel ciclo produttivo o distributivo commerciale che (venuti a conoscenza della pericolosità connessa a prodotti immessi nel mercato) non si attivino per evitare che continuino a circolare prodotti concretamente pericolosi e non provvedano al loro ritiro o ad informare l'autorità competente;

- la pubblicità ingannevole, sia essa falsa o incompleta, quando è posta in pericolo la salute delle persone nella fase di consumazione dell'alimento.

contrasto alle frodi alimentari

Un secondo ambito di intervento ha riguardato il contrasto alle frodi dei prodotti alimentari, con l'obiettivo non soltanto di punire i comportamenti illeciti ma anche di tutelare beni ulteriori e diversi dalla generica lealtà commerciale, valorizzando, in particolare, il consumatore finale di alimenti ed il «patrimonio agroalimentare». Il riferimento esplicito a questo valo-

re rimanda alla «identità» del cibo quale parte irrinunciabile ed insostituibile della cultura dei territori, delle comunità locali e dei produttori capaci di reinventare tradizioni antiche.

Ad integrare il quadro delle novità, concorre l'inedito reato di agropirateria, applicabile quando i fatti di frode sono commessi da soggetti che, pur non facendo parte di vere e proprie associazioni per delinquere, agiscono con condotte sistematiche e attraverso l'allestimento di mezzi o attività organizzate.

In ambito processuale, occorre segnalare l'estensione dei limiti di ammissibilità delle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni telefoniche anche alle ipotesi di importazione, esportazione, preparazione, produzione, distribuzione o vendita di alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti al consumo umano.

Il progetto contiene anche norme sui prelievi e sui campionamenti a sorpresa.

Merita ancora segnalare l'attenzione che la Commissione ha riservato al tema dello spreco alimentare, prevedendo che l'Autorità giudiziaria – anche senza il consenso della parte – possa dissequestrare i prodotti alimentari (non commerciabili) ed assegnarli per finalità di assistenza e beneficenza ad enti che svolgano compiti assistenziali per la distribuzione gratuita a persone bisognose.

Da segnalare anche la norma transitoria che prevede corsie preferenziali per la trattazione dei nuovi reati in materia agroalimentare. Norma importante, perché significa affermazione nei fatti di una nuova sensibilità in ordine alla salute del consumatore e al regolare funzionamento dell'economia virtuosa.

Si deve infine sottolineare che le tecniche di sofisticazione sono evolute in maniera straordinaria, per esempio nel settore delle carni. Pertanto sono necessari nuovi mezzi (oltre a quelli che consentono l'acquisizione di prove tradizionali) per accertare la verità dei fatti. Come nel doping sportivo, dove bisogna dotare l'autorità giudiziaria della possibilità di ricercare e accertare il Dna, così è previsto nel progetto di riforma agroalimentare. E non è certo un caso che ci siano state reazioni molto vivaci, diciamo così, da parte di coloro che evidentemente non sono poi troppo ostili alle frodi.

la resistenza dei poteri forti

Che ci siano ostilità è ormai piuttosto evidente. Perché il Ministro, ricevuto il pro-

getto della Commissione, ha proceduto (il 9 dicembre 2015 e il 23 marzo 2016) al confronto con tutte le parti sociali, dopo di che ha fatto proprio – per quattro quinti – il testo elaborato dalla Commissione e l'ha portato al Consiglio dei ministri. Da dove avrebbe dovuto transitare alle Camere per la discussione, mentre sono ormai oltre dieci mesi che il progetto giace in qualche cassetto. L'impressione – appunto – è che vi siano resistenze da parte di quelli che la pubblicistica usa definire «poteri forti», dalla grande industria alimentare alla grande distribuzione.

Per contro, non si può pensare di governare il Paese con armi spuntate, senza la necessaria formazione e la maturata conoscenza delle regole da impiegare per contrastare fenomeni di frode alimentare complessi, ben lontani dai casi, ormai di scuola, dell'oste che mescola l'acqua con il vino. Occorrono azioni programmate e reazioni adeguate, in grado di garantire cibo sano, territori salubri e cittadini consapevoli in vista di un modello di sviluppo capace di assicurare benessere alla collettività e carattere di distintività alle produzioni del nostro Paese. Ma tutto questo è possibile soltanto in uno spirito di trasparente ed onesta collaborazione per il perseguimento del bene comune, senza inutili – ed anzi – dannose resistenze corporative.

In occasione della presentazione (14 marzo 2017) del V Rapporto sulle Agromafie redatto da Coldiretti ed Eurispes, tre autorevoli Ministri – Orlando per la Giustizia, Martina per l'Agricoltura e Minniti per gli Interni – hanno concordemente assicurato il proprio impegno perché il progetto sia presto «sbloccato» e possa così approdare alle Camere per la discussione. La speranza è che alle parole seguano finalmente i fatti. Tanto più che a Pechino, nel settembre 2016, si è svolto un importante congresso internazionale di diritto penale, con una sezione (la seconda) dedicata alla legislazione alimentare. Al riguardo il Congresso ha approvato una risoluzione finale di 17 punti, molti dei quali chiaramente e puntualmente riecheggiano – nella sostanza e negli intendimenti – punti qualificanti del progetto predisposto dalla Commissione incaricata di riformare la normativa italiana. E sarebbe ben strano se anche in questo caso dovesse alla fine valere il detto «*nemo propheta in patria*», a fronte di buoni principi... esportati con successo ma incomprensibilmente disattesi là dove sono nati.

Gian Carlo Caselli