

Edoardo Mazzanti
(Dottore di ricerca in diritto penale presso la Scuola Sant'Anna di Pisa)

LE FONTI DI TUTELA PENALE DELLA SICUREZZA ALIMENTARE NELL'ORDINAMENTO INGLESE

SOMMARIO. 1. Introduzione - 2. Il *Food Safety Act 1990*: area applicativa - 2.1. *Segue*: fattispecie e profili sanzionatori - 3. Le incriminazioni introdotte dal *General Food Regulations 2004* - 4. Tendenze recenti.

1. L'ordinamento inglese dedica un'attenzione vieppiù crescente ai *food crime*¹, termine generico che abbraccia, in modo atecnico e onnicomprensivo, sia fatti che mettono a repentaglio la salute collettiva, sia fatti che minano la fiducia dei consumatori (cc.dd. *food fraud*). Un ruolo decisivo, in questo frangente, è giocato dalla **Food Standards Agency (FSAg)**, l'Agenzia istituita con il *Food Standards Act 1999* deputata all'*enforcement* della legislazione in materia di alimenti. In un *report* pubblicato nel 2016, la FSAg stessa, a meri fini esplicativi, ha altresì abbozzato una definizione ampia di *food crime*: «*frode relativa alla produzione o alla distribuzione di cibo caratterizzata da complessità o con probabili effetti avversi su consumatori, imprese e interesse generale*»².

Concentrandosi sul primo dei versanti menzionati in apertura, possiamo preliminarmente dire che la tutela penale della sicurezza alimentare nel sistema inglese risulta caratterizzata da due fattori: l'**accentramento** - la disciplina sanzionatoria ruota essenzialmente attorno ad un unico un corpo normativo, il **Food Safety Act 1990 (FSA)**³ - e la **forte influenza europea** - le modifiche e le integrazioni degli ultimi anni costituiscono perlopiù adempimenti agli obblighi sanciti a livello UE⁴.

2. La definizione di 'food' offerta dal FSA ha subito una significativa riscrittura da parte del **Food Safety Act 1990 - Amendment Regulations 2004 (FSAAR)**⁵, uno degli atti con cui il Regno Unito, a partire dalla fine del 2004, ha adeguato il 'Testo unico' originario al Reg. (CE) 178/2002: la **§ 1 (1) FSA**, in particolare, rinvia oggi alla nozione di 'food' delineata dall'art. 2 Reg. (CE) 178/2002. A differenza del sistema italiano,

¹ Per un inquadramento generale, CROALL, *Food Crime. A Green Criminology Perspective*, in *International Handbook of Green Criminology*, a cura di South - Brisman, Routledge 2013, p. 167.

² FSAg, *Food Crime. Annual Strategic Assessment. A 2016 Baseline*, 2016, p. 9.

³ Per un accenno alle ipotesi criminose contenute nella normativa settoriale, AMARA, *La tutela sanzionatoria della sicurezza alimentare: uno sguardo d'insieme su alcuni ordinamenti europei*, in *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea*, a cura di L. Foffani - A. Doval Pais - D. Castronuovo, Giuffrè 2014, pp. 305 ss.

⁴ Le modifiche e integrazioni sono state introdotte nell'ambito degli *statutory instruments*, atti normativi di legislazione delegata disciplinati alle §§ 16 (1), 17 (2), 26 (1)(3) e 48 (1) FSA.

⁵ FSAAR, 2004 n. 2990.

dunque, nel diritto penale inglese non soltanto esiste una definizione di 'alimento', ma essa, per di più, coincide integralmente con quella di matrice eurounitaria.

Il FSA definisce altresì la **presunzione di destinazione al consumo umano**: «*Qualunque alimento comunemente usato per il consumo umano, se venduto, offerto, esposto o tenuto per la vendita (sale), si presume, fino a prova contraria, venduto o, alternativamente, destinato alla vendita* («shall [...] be presumed [...] to have been or to be intended for sale») *per il consumo umano*» (§ 3 (1) FSA). Analoga disposizione è stata replicata nei successivi **Food Hygiene England Regulations 2006** (FHR)⁷ (§ 3 FHR) e **Food Safety and Hygiene Regulations 2013** (FSHR)⁸ (§ 3 FSHR).

Vale la pena sottolineare che, ai sensi della § 2 FSA, il verbo 'sale' dev'essere interpretato in senso estensivo.

2.1. Il fulcro del diritto penale alimentare inglese è radicato nella **Part II** del FSA, rubricata '**Main provisions**'; essa è stata oggetto di importanti modifiche da parte del **General Food Regulations 2004** (GFR)¹⁰.

Importanza centrale assume, ai nostri fini, la § 7 ('**Rendering food injurious to health**'). La disposizione sancisce che commette reato ('shall be guilty of an offence'): «*chiunque renda dannoso per la salute un alimento destinato al consumo umano attraverso una delle seguenti operazioni: (a) aggiunta di oggetti o sostanze all'alimento; (b) impiego di oggetti o sostanze come ingrediente nella preparazione dell'alimento; (c) sottrazione di un componente dall'alimento; (d) sottoposizione dell'alimento a qualunque altro procedimento o trattamento*» (§ 7 (1) FSA). Il GFR ha inciso notevolmente sulla parte rimanente, abrogando la vecchia definizione di 'danno' ('injury') e prevedendo un rinvio all'art. 14 § 4 lett. a-c Reg. (CE) 178/2002 per la definizione di 'dannoso per la salute' ('injurious to health') (§ 7 (2) FSA). L'incorporazione della norma europea dilata l'area applicativa della fattispecie fino a ricomprendere gli effetti nocivi cumulativi, quelli di lungo periodo e persino quelli verso le future generazioni, delineando un tipo criminoso che, ad onta del riferimento al danno, si avvicina molto al modello del **reato di pericolo**, se non addirittura a quello di rischio. La fattispecie è punita: (i) in caso di *conviction on indictment*, con multa, reclusione fino a due anni o entrambe (§ 35 (2)(a) FSA); in caso di *summary conviction*, con multa, reclusione fino a sei mesi o entrambe (§ 35 (2)(b) FSA). Il reato si prescrive nel termine più breve tra, rispettivamente, tre anni dalla commissione del fatto ovvero un anno dalla conoscenza da parte del magistrato (§ 34 FSA).

La successiva § 20 FSA ('**Offences due to fault of another person**') istituisce una forma di *vicarious liability*, prevedendo che: «*Se la commissione di un reato previsto*

⁶ Le successive sottosezioni estendono l'applicabilità della previsione alle sostanze usate per o presenti nei luoghi di produzione.

⁷ FHR, 2006 n. 14.

⁸ FSHR, 2013 n. 2996.

⁹ Per una panoramica della legislazione inglese con puntuale collocamento nel contesto europeo, MACMAOLÁIN, *Food Law. European, Domestic and International Frameworks*, Hart 2015, pp. 117 ss.

¹⁰ GFR, 2004 n. 3279.

dalle precedenti disposizioni è conseguenza di un atto o d'una omissione di un'altra persona, quest'ultima risponde penalmente del reato ('shall be guilty of the offence'); questa norma si applica a prescindere dal fatto che l'autore principale sia stato o meno processato.

Qualora - come assai frequente - il reato venga commesso **nell'esercizio di un'impresa alimentare**, il FSA detta un regime di 'doppia responsabilità' a carico di impresa stessa e soggetti cc.dd. apicali: «Se v'è la prova che un reato previsto da questo Atto è commesso da un'impresa ('body corporate') è stato realizzato col consenso o con la connivenza o comunque per la negligenza: (a) di un direttore, di un manager, di un segretario ovvero di un'altra carica analoga dell'impresa; (b) di chiunque abbia agito esercitando gli stessi poteri, questi e l'impresa sono considerati responsabili, e devono essere conformemente perseguiti e puniti» (§ 36 (1) FSA)¹¹. Ad un primo sguardo, la norma, ispirata alla *identification doctrine*¹², sconta un difetto piuttosto ricorrente nelle varie discipline di *corporate liability*, vale a dire l'eccessiva interdipendenza tra colpevolezza individuale e colpevolezza d'organizzazione.

Le fattispecie contenute nel FSA, in linea col modello degli *statutory offences*, non debbono essere sorrette da una particolare *mens rea*. Secondo un meccanismo ricorrente nel diritto penale d'impresa inglese, tuttavia, il FSA medesimo prevede una clausola di *due diligence defence*: il soggetto accusato di un 'reato alimentare', in tal senso, è ammesso «a provare d'aver preso tutte le ragionevoli precauzioni e d'aver impiegato tutta la diligenza richiesta ('due diligence') per evitare il reato o per impedire il reato commesso da una persona sotto il suo controllo» (§ 21 (1) FSA). Le sottosezioni (3) e (4) dettano un elenco non esaustivo dei possibili elementi a discarico: come chiarito dalla FSAg, il giudice decide in base alle circostanze del caso concreto; non è richiesta, ad ogni modo, la prova di diligenza al di là d'ogni ragionevole dubbio¹³. Specifica disciplina è sancita, infine, per la *due diligence defence* in caso di *food fraud* (§ 21 (2) FSA, che rinvia alle §§ 14-15 FSA) e di responsabilità *ex* § 20 (§ 21 (5)(6) FSA).

3. Oltre a novellare le incriminazioni originarie, il GFR ha introdotto una serie di nuovi *offences*, sempre sulla scorta della legislazione UE.

Più in dettaglio, la § 4 GFR prevede un'ipotesi di **norma penale in bianco** che punisce la violazione degli obblighi imposti agli artt. 14 § 1, 16, 18 §§2-3 e 19 Reg. (CE) 178/2002. A differenza di quanto avvenuto in Italia¹⁴, quindi, l'ordinamento inglese ha deciso di presidiare le prescrizioni del regolamento europeo optando per la via penale.

¹¹ La sottosezione (2) specifica cosa deve intendersi per 'direttore'.

¹² La *identification doctrine*, inaugurata nella celebre *Tesco Supermarkets Ltd v. Natrass* [1972], AC 153, fonda la punibilità del soggetto c.d. apicale identificandolo come 'mente e volontà direzionale' ('directing mind and will') dell'impresa. Tale regime è stato soggetto, nel tempo, ad un crescente numero di critiche (cfr. GOBERT - PUNCH, *Rethinking Corporate Crime*, Butterworths 2003, pp. 59 ss).

¹³ FSAg, *The Food Safety Act 1990. A Guide for Food Business*, 2009, p. 14.

¹⁴ Cfr., in particolare, le sanzioni amministrative previste dal d.lgs. 190/2006.

La fattispecie più pregnante in materia di *food safety* è certamente quella di cui alla § 14 (a) GFR, che sanziona l'immissione sul mercato di alimenti a rischio ('unsafe food'). Complice un poco ponderato intreccio di rinvii, tuttavia, il reato di cui alla § 14 (a) GFR rischia di sovrapporsi al divieto (non penalmente sanzionato) di messa in commercio di alimenti non sicuri di cui alla § 8 FSA¹⁵. La § 5 (1) GFR stabilisce pene e livelli edittali globalmente corrispondenti a quanto previsto per la § 7 FSA (v. *supra*, § 35 (2) FSA). In caso di *summary conviction*, la multa non può eccedere £ 20.000 (§ 5 (2)(a) FSA).

In virtù della § 7 (1) GFR, si applicano anche alle fattispecie previste da questo testo, tra le altre, §§ 20, 21 e 36 FSA (v. *supra*).

4. L'evoluzione più recente del sistema sanzionatorio inglese in materia di alimenti è contraddistinta da una (dopo la *Brexit*, paradossale) **maggior aderenza alle dinamiche europee** e da un **più forte coinvolgimento dei privati** nelle vicende punitive.

Nel primo senso, vale la pena richiamare l'adozione del FSHR - con cui l'ordinamento inglese si è adeguato agli obblighi imposti dal c.d. pacchetto-igiene - e, guardando alla Scozia, del **Food Scotland Act 2015** (FScA) - che ha, tra le altre, introdotto nel FSA un apposito capo in ottemperanza agli obblighi informativi di cui al Reg. (UE) 1169/2011 (§§ 15A ss FSA). Degna di nota è, poi, l'istituzione, nel 2015, della **Food Crime Unite** (FCU) - organo interno alla FSAg deputato all'analisi e al controllo dei rischi-reato in materia agroalimentare¹⁶ - che costituisce il *contact point* britannico della **EU Food Fraud Network** (FFN), la rete di scambio d'informazioni creata a livello europeo nel 2013 all'indomani del c.d. scandalo della carne di cavallo¹⁷. A differenza dell'Italia - ove tale funzione è divisa tra Ministero della Salute (DG per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione) e MIPAAF (Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi) - l'esistenza di un unico terminale di riferimento semplifica le procedure di cooperazione sovranazionale.

Nel secondo senso, in linea con un trend comune in tutta Europa, viene potenziato il ruolo degli attori privati nelle attività di controllo lungo la filiera. Questa tendenza, animata da chiare finalità preventive, muove dall'idea - in via di consolidamento fra gli studiosi inglesi - che la criminalità agroalimentare, più che un fenomeno 'esogeno' imputabile ad associazioni criminali, rappresenti «un fenomeno 'endogeno' interno

¹⁵ FSAg, *The Food Safety Act 1990*, cit., p. 12.

¹⁶ Per la strategia d'azione, cfr. FSAg, *Food Crime*, cit., pp. 8 ss.

¹⁷ Il sistema, attivato su base volontaria da due o più Stati membri, prevede due binari: i casi di mancata ottemperanza (AAC AA) e i casi di frodi agroalimentari (AAC FF), caratterizzati dal sospetto di pericolo per la salute pubblica e necessariamente contraddistinti da quattro requisiti cumulativi (violazione del diritto UE, intenzionalità, profitto economico e inganno dei consumatori). Creato nel 2014 ma pienamente attivo, di fatto, dal 2015, il sistema, di anno in anno, ha visto crescere il numero di segnalazioni. Concentrandoci sul Regno Unito, nell'ultimo anno la FCU ha attivato, rispettivamente, 39 procedure di AAC AA e **10 procedure di AAC FF** (*The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance and Food Fraud. Annual Report 2017*, pp. 7, 11).

alla filiera, ove le opportunità di reato sorgono favorite e facilitate da comportamenti ordinari tenuti da soggetti legittimati»¹⁸.

In quest'ottica, vanno segnalate (i) da una parte, le fattispecie volte a colpire, secondo il paradigma della **tutela di funzioni**, la mancata collaborazione con le autorità, e principalmente la FSAg: rispondono a questo schema, oltre ad alcune fattispecie contenute nel FSA¹⁹, soprattutto le *offences* previste dal FHR in materia di igiene e controlli²⁰; (ii) dall'altra, l'istituzione del **Food Crime Reporting**, un meccanismo che consente ai privati - soprattutto interni all'impresa, secondo il modello del *whistleblowing* - di segnalare alla FCU, in via confidenziale, sospetti circa la commissione di una frode alimentare.

¹⁸ LORD - FLORES ELIZONDO - SPENCER, *The Dynamics of Food Fraud: the Interactions between Criminal Opportunity and Market (Dis)functionality in Legitimate Business*, *Crim. crim. just.* 2017 (17), 5, p. 605.

¹⁹ Cfr., ad es., §§ 10 (2), 13 (2), 33 (1) FSA.

²⁰ Cfr., ad es., §§ 6 (2), 7 (5), 8 (5)(6), 9 (7) FHR. Sulla falsariga della disciplina sanzionatoria del FSA, le successive § 10 e 11 FHR prevedono, rispettivamente, un meccanismo di *vicarious liability* e una *due diligence defence*. In tema, MACMAOLÁIN, *Food Law*, cit., pp. 163 ss.