

Abrogata la Legge 30 Aprile 1962, n. 283: una scelta incomprensibile che rischia di aprire una voragine nel sistema degli illeciti alimentari.

di **Edoardo Mazzanti**

1. Lo scorso 11 marzo, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, recante «*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117*» e destinato a entrare in vigore il prossimo 25 marzo. Il decreto dà attuazione alla legge di delegazione europea 2018, la quale, tra le altre, prescrive al Governo di adottare uno o più decreti per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, «*relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari*», a cominciare dalla «*abrogazione espressa delle norme nazionali incompatibili e [dal] coordinamento e riordino di quelle residue*» (art. 12 co. 3 lett. a l. 4 ottobre 2019, n. 117).

Il Governo recepisce tale input abrogando, tra le altre, la legge 30 aprile 1962, n. 283, recante «*disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 7, 10 e 22*» (art. 18 co. 1 lett. b d.lgs. 27/2021); sennonché, il richiamo al provvedimento per intero — fatte salve alcune norme che attribuiscono poteri regolamentari specifici al Ministero della salute — estende l'ondata abrogatrice ben oltre il settore dei controlli, finendo per cancellare, altresì, tutti gli illeciti a tutela di igiene e salubrità degli alimenti¹.

¹ Com'era comprensibile, la notizia ha immediatamente messo in allerta gli studiosi e gli operatori più attenti al settore: Natalini, *Colpo di spugna sui reati alimentari: abrogate le contravvenzioni igienico-sanitarie minori*, in *NT+Diritto*, 13 marzo 2021; Diamanti, *Il sortilegio di von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari della l. 283/1962*, in *Sist. pen.*, 17 marzo 2021; Pisanello, *Abrogazione della legge 283/1962: brevi note di commiato*, in *lexalimentaria.eu*, 17 marzo 2021. Si vedano, a tal proposito, anche le preoccupate interviste rilasciate dai magistrati *Pacileo e Guariniello*.

2. All'interno del sistema degli illeciti alimentari teleologicamente orientati alla difesa della salute — fin qui scandito in tre livelli di tutela² — la l. 283/1962 ha storicamente rivestito un ruolo di capitale importanza: ad essa, come autorevolmente rilevato, era affidata, infatti, la predisposizione di uno stadio protettivo secondario, che abbracciasse l'intero ciclo merceologico alimentare «ampliando, estendendo, retrocedendo la tutela in una fascia di comportamenti che non potrebbe essere coinvolta nella repressione del codice penale»³. L'art. 5 l. cit., in dettaglio, reprimeva l'impiego, la vendita, la detenzione e la distribuzione di sostanze alimentari: modificate nella composizione naturale o normativa (lett. a); in cattivo stato di conservazione (lett. b); con cariche microbiche superiori ai limiti regolamentari (lett. c); insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive (lett. d); con l'aggiunta di additivi non autorizzati (lett. g); con residui tossici di prodotti fitosanitari (lett. h). L'art. 12 l. cit., peraltro, estendeva la disciplina a chiunque importasse dall'estero sostanze alimentari destinate al commercio. Sul piano sanzionatorio, tutte le contravvenzioni erano punite con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda (art. 6 co. 4 l. cit.); misure particolari, inoltre, erano previste in caso di frode tossica o comunque dannosa (art. 6 co. 5 l. cit.) nonché qualora il fatto fosse di particolare gravità e da esso fosse derivato pericolo per la salute (art. 12-bis l. cit.).

Assai rilevante sul piano sistematico e dotata di straordinaria duttilità applicativa, la legge era stata esclusa dalle grandi manovre di depenalizzazione della fine del secolo scorso⁴; la particolare pregnanza dei beni in gioco, anzi, aveva spinto il legislatore a conferirle una particolare 'resistenza', cristallizzata nella deroga al principio di specialità nel concorso tra sanzioni penali e amministrative (art. 9 co. 3 l. 689/1981).

Alla luce di ciò, l'odierna abrogazione della legge anche *in parte qua*, più che perplessità, desta quasi sconcerto, apparendo scelta inaspettata⁵,

² Per tutti, Castronuovo, *Sicurezza alimentare*, in *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, a cura di Donini - Castronuovo, Padova, 2007, 21.

³ Padovani, *L'avvenire della legislazione sulle frodi agrarie*, in *Aspetti penali del diritto agro-ambientale e agro-alimentare*, a cura di Germanò - Rook Basile, Milano, 1999, 21.

⁴ Cfr. l. 24 novembre 1981, n. 689 e, soprattutto, d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507. Nello stesso senso, successivamente, art. 2 co. 2 lett. a n. 3 l. 28 aprile 2014, n. 67, col quale il legislatore, nel delegare al Governo la depenalizzazione dei reati puniti con pena pecuniaria, aveva espressamente escluso, in particolare, la materia alimentare.

⁵ Come opportunamente segnalato (Diamanti, *Il sortilegio*, cit., § 2), «se c'è una linea politico-criminale comune all'interno dei più recenti progetti di riforma in materia di sicurezza agroalimentare, è senz'altro orientata all'implementazione, e non all'indebolimento, dello strumento penale».

incomprensibile⁶ e dagli effetti dirompenti: la mancata introduzione contestuale di nuove disposizioni, infatti, rende il fenomeno senz'altro riconducibile all'art. 2 co. 2 c.p., ciò che lascia il fronte di tutela penale di igiene e salubrità degli alimenti improvvisamente sguarnito. Al travolgimento delle disposizioni penali, peraltro, si aggiunge quello degli illeciti depenalizzati (ad es., artt. 4, 9, 13 l. 283/1962), con la sola eccezione — figlia, a questo punto, d'un refuso — dell'art. 10 co. 3 l. cit..

Allo stato attuale, dunque, le violazioni non suscettibili di integrare i gravi delitti codicistici (relative, ad esempio, alla cattiva conservazione dei prodotti, alla loro sporcizia, alla loro qualità scadente ecc.) appaiono eventualmente punibili solo in via amministrativa, mediante le sanzioni generali contenute nel d.lgs. 190/2006⁷ o quelle *ad hoc* disperse nella disordinata galassia delle discipline di settore⁸. La prospettiva delle depenalizzazioni delle precedenti fattispecie criminali, spesso applicate anche a fatti di gravità minimale, poteva essere legittimamente coltivata sfruttando appositi canali, anche considerato l'apprezzabile tasso di efficacia che, in questo settore, la sanzione amministrativa talora esibisce⁹. Il punto è che, nel caso odierno, non siamo affatto di fronte a una depenalizzazione, neppure implicita: le disposizioni rimanenti, infatti, intercettano un'area applicativa diversa, più incerta e, nel complesso, più ridotta rispetto a quella presidiata dalle abrogate contravvenzioni; sarebbe assai difficile, quindi, sostenere che esse possano colmare il vertiginoso vuoto spalancato dal d.lgs. 27/2021¹⁰. Per moltissime irregolarità attinenti all'igiene e alla purezza degli alimenti, non sembra azzardato parlare, piuttosto, di sostanziale liceizzazione.

⁶ Lo stupore aumenta se si considera che, nello *Schema di decreto legislativo* trasmesso al Parlamento il 3 novembre 2020 (AG-206), fra le disposizioni da abrogare la l. 283/1962 non figurava.

⁷ Il d.lgs. 190/2006 contempla le sanzioni per la violazione degli obblighi di rintracciabilità, ritiro e richiamo fissati dal fondamentale reg. (CE) 178/2002, noto come regolamento generale sulla sicurezza alimentare.

⁸ Sul carattere alluvionale e disorganico della materia punitiva alimentare, per tutti, Bernardi - Malaguti, *La disciplina sanzionatoria della produzione agricola e del mercato agro-alimentare*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, a cura di Costato, Padova, 2003, 1101.

⁹ Se, ad es., guardiamo all'attività svolta dall'Ispettorato Controllo Qualità e Repressione Frodi — perlopiù attinente, in verità, ai profili commerciali — notiamo come, nonostante la deroga disposta dall'art. 9 co. 3 l. 689/1981 e la ricorrente presenza di clausole di riserva, nella prassi, le contestazioni amministrative tendano a sopravanzare vistosamente quelle penali.

¹⁰ Sui problemi derivanti dalla mancanza di una 'cultura della sanzione amministrativa' in Italia, di recente, Bernardi, *Il costo 'di sistema' delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2018, 2, 590 ss.

3. Oltre e prima che sul piano sostanziale, peraltro, la disposizione abrogatrice solleva consistenti perplessità di ordine formale.

Giova premettere che il reg. (UE) 2017/625, in vigore dal dicembre 2019, ha impresso una svolta significativa nella disciplina di settore, consacrando il processo di progressiva integrazione dei sistemi di controllo dei prodotti agro-alimentari, collocati, oggi, «all'interno di una 'cabina di regia' unificata»¹¹. Il regolamento, in particolare, disciplina: «(a) l'esecuzione dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali effettuate dalle autorità competenti degli Stati membri; (b) il finanziamento dei controlli ufficiali; (c) l'assistenza amministrativa e la collaborazione tra gli Stati membri ai fini della corretta applicazione delle norme di cui al paragrafo 2¹²; (d) l'esecuzione dei controlli da parte della Commissione negli Stati membri e nei paesi terzi; (e) l'adozione delle condizioni che devono essere soddisfatte in relazione a animali e merci che entrano nell'Unione da un paese terzo; (f) l'istituzione di un sistema informatico per il trattamento delle informazioni e dei dati relativi ai controlli ufficiali» (art. 1 § 2 reg. cit.). Ai fini del regolamento, per 'controlli ufficiali' «si intendono attività eseguite dalle autorità competenti, o dagli organismi delegati o dalle persone fisiche cui sono stati delegati determinati compiti riguardanti i controlli ufficiali a norma del presente regolamento al fine di verificare: (a) il rispetto da parte degli operatori delle norme del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2; e (b) che gli animali e le merci soddisfino i requisiti prescritti dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, anche per quanto riguarda il rilascio di un certificato ufficiale o di un attestato ufficiale» (art. 2 § 1 reg. cit.), mentre si definiscono 'altre attività ufficiali' «attività, diverse dai controlli ufficiali, che sono effettuate dalle autorità competenti, o dagli organismi delegati o dalle persone fisiche cui sono state delegate alcune altre attività ufficiali a norma del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, incluse le attività tese ad accertare la presenza di malattie animali o di organismi nocivi per le piante, a prevenire o contenere la diffusione di tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a eradicare tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a rilasciare autorizzazioni o approvazioni e a rilasciare certificati ufficiali o attestati ufficiali» (art. 2 § 2 reg. cit.).

La legge di delegazione, come rammentato, prescrive al Governo di emanare uno o più decreti per conformare la normativa nazionale alle suddette disposizioni europee. Nel lungo elenco di principi e criteri direttivi specifici contenuto nell'art. 12 co. 3 l. 117/2019, ai nostri fini, rilevano soprattutto: «(a) adeguare e raccordare le disposizioni nazionali vigenti alle disposizioni del

¹¹ Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 1, 23.

¹² L'art. 1 § 2 reg. cit. contiene il variegato elenco dei settori a cui si applica la disciplina dei controlli.

regolamento (UE) 2017/625, con abrogazione espressa delle norme nazionali incompatibili e mediante coordinamento e riordino di quelle residue» e «(i) ridefinire il sistema sanzionatorio per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 attraverso la previsione di sanzioni amministrative efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle violazioni medesime».

Così sommariamente ricostruito l'ambito del regolamento e della delega, è plausibile sostenere che l'art. 18 co. 1 lett. b d.lgs. 27/2021 fuoriesca dal perimetro tracciato dal legislatore. Quanto al primo criterio, la difformità di campo tra reati in materia di preparazione e distribuzione degli alimenti, da un lato, e disciplina dei controlli e delle altre attività ufficiali, dall'altro, porta a escludere che i primi rientrassero fra le disposizioni nazionali incompatibili con la seconda. Né, d'altronde, riteniamo che la disposizione attui il secondo criterio: al di là del mancato richiamo esplicito nelle premesse del d.lgs. 27/2021¹³, infatti, l'art. 12 co. 3 lett. i l. 117/2019, dando séguito all'art. 139 reg. (UE) 2017/625, impone al Governo di introdurre sanzioni (amministrative) a presidio della funzione di controllo, non sovrapponibili a quelle (ormai superate) in materia di preparazione e distribuzione alimentare. Si profila, allora, la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost.. La circostanza che un'eventuale pronuncia di fondatezza, contraddicendo l'*abolitio criminis*, determini la riespansione dell'area penalmente rilevante, peraltro, non costituisce un ostacolo¹⁴: l'eccesso di delega, infatti, concretizza un vizio d'incompetenza che inficia il procedimento di formazione e, dunque, la legittimazione dell'organo che lo ha adottato, a prescindere dalle ricadute favorevoli o sfavorevoli della pronuncia di incostituzionalità¹⁵. Sul punto, come noto, la Consulta sancisce che «quando, deducendo la violazione dell'art. 76 Cost., si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal Governo su delega del Parlamento, il sindacato di questa Corte non può essere precluso invocando il principio della

¹³ Il decreto, in premessa, richiama la l. 117/2019 e, «in particolare, l'art. 12 lett. (a), (b), (c), (d) e (e)».

¹⁴ Sull'evoluzione del sindacato di costituzionalità con effetti *in malam partem* in ambito penale, per tutti, Napoleoni, *Il sindacato di legittimità costituzionale in malam partem*, in Manes - Napoleoni, *La legge penale illegittima*, Torino, 2019, 408 ss, part. 478 ss.

¹⁵ Sottolineano tale ambivalenza, focalizzandosi sulla funzione *di per sé* di garanzia del corretto iter legislativo, *ex multis*, Cupelli, *Equivoci trionfalistici e letture correttive. Ancora sulle recenti questioni di costituzionalità in malam partem*, in *Criminalia*, 2014, 526 s, 535 ss; Id., *Reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale: piena compatibilità?*, in *Oss. cost.*, 2018, 1, 8, con distinzione tra l'incostituzionalità per eccesso di delega e per conversione disomogenea di decreto legge; Napoleoni, *Il sindacato*, cit., 468 ss, 491 s n. 288.

*riserva di legge in materia penale*¹⁶, che, anzi, è frustrato proprio dall'intervento normativo di soggetti non legittimati «*perché non rappresentativi dell'intera collettività nazionale*»¹⁷. In questa luce, l'abrogazione per mano governativa degli artt. 5, 6, 12 e 12-bis l. 283/1962 rappresenta, riprendendo un'espressione incisiva, un'autentica «*scelta a non domino*», effettuata «in contrasto con quelle del Parlamento o, quantomeno, a sua insaputa»¹⁸ e, dunque, elusiva della funzione di controllo democratico demandata all'organo rappresentativo.

Anche laddove la questione venisse accolta, resterebbe da capire, in ogni caso, se la legge riemessa possa applicarsi ai fatti pregressi: secondo il consolidato approccio della Corte, infatti, la possibilità di sottoporre una norma favorevole al sindacato di costituzionalità va tenuta distinta dalla valutazione degli effetti dell'eventuale sentenza di accoglimento sul procedimento principale¹⁹. La questione, che investe il problematico regime della *lex intermedia*²⁰, si presenta particolarmente spinosa perché, se è vero che la legge mediana favorevole verrebbe dichiarata *ab origine* improduttiva di effetti²¹, non sfugge come l'alternativa, qui, non sarebbe tra una norma più aspra e una norma più tenue bensì, in via radicale, tra rilevanza penale e completa liceità.

4. Pur apparendo la questione fondata, è difficile ipotizzare, d'altronde, che il legislatore sia disposto ad attendere inerte i tempi di un giudizio di costituzionalità, essendo immaginabile, piuttosto, che l'allarmante lacuna provocata dal d.lgs. 27/2021 lo spinga a correre al più presto ai ripari²². L'esigenza di celerità, peraltro, non consente di escludere che sia lo stesso Governo, agendo sostanzialmente in autotutela, a voler metter mano alla falla con un decreto correttivo²³.

A prescindere dallo strumento, sul piano contenutistico, tre appaiono le strade percorribili.

¹⁶ Corte cost. n. 5/2014; prec., ad es., Corte cost. n. 456/1998.

¹⁷ Corte cost. n. 46/2014.

¹⁸ Cupelli, *Equivoci trionfalistici*, cit., 535.

¹⁹ Ad es., Corte cost. n. 28/2010.

²⁰ Su cui, in dottrina, Pecorella, *Legge intermedia: aspetti problematici e prospettive de lege ferenda*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di Dolcini - Paliero, Milano, 2006, 611.

²¹ Gambardella, *Lex mitior e giustizia penale*, Torino, 2013, 65 s, individua nella declaratoria d'incostituzionalità un'eccezione al regime della *lex intermedia* favorevole.

²² Sulla rilevanza pratica del fenomeno, ancora, Diamanti, *Il sortilegio*, cit., § 3.

²³ Ci pare che il riferimento della l. 117/2019 a «*uno o più decreti*» consenta di configurare, in capo al Governo, la facoltà di integrazione-correzione.

Anzitutto, si potrebbe procedere all'abrogazione dell'art. 18 co. 1 lett. *b* d.lgs. 27/2021, con conseguente reviviscenza della l. 283/1962; trattandosi di scelta legislativa autonoma, ad ogni modo, va senz'altro esclusa, in questo caso, l'applicabilità della legge riemessa ai fatti pregressi.

Diversamente, e in modo preferibile, potrebbero essere riprodotte le vecchie disposizioni, previa attualizzazione e limatura delle imperfezioni delle versioni precedenti²⁴; anche ove totalmente coincidenti, comunque, pure tali disposizioni varrebbero unicamente pro-futuro.

In ultimo, il legislatore potrebbe decidere di scommettere sul d.d.l. AC-2427, recante «*Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari*» e attualmente in discussione alla Camera²⁵. Pur apparentemente più ragionevole, questa soluzione, in realtà, appare complessa e rischiosa, non soltanto perché il d.d.l. rinvia in più punti alla legge abrogata²⁶ ma, soprattutto, perché esso vanta una portata straordinariamente ampia e variegata, che avvolge pressoché ogni aspetto del sistema punitivo alimentare; circostanza che, siamo fermamente convinti, imporrebbe una ponderazione e un equilibrio mal conciliabili con la presumibile (e comprensibile) fretta di colmare quest'improvviso vuoto normativo.

²⁴ Alludiamo, ad es., all'inserimento del riferimento ad atti europei nel vecchio art. 5 lett. *c* l. 283/1962, ovvero all'eliminazione del problematico concetto di sostanze «*comunque nocive*» di cui al vecchio art. 5 lett. *d* l. cit..

²⁵ Elaborato sul calco del progetto licenziato dalla 'Commissione Caselli' — su cui, per un inquadramento, Cupelli, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *Dir. pen. cont.*, 2015; dettagliatamente, sui profili di salute e sicurezza, Donini, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli*, *ibidem*, 2016 — il d.d.l. mira, da un lato, alla razionalizzazione del complesso sistema degli illeciti agroalimentari; dall'altro, all'ammodernamento della risposta punitiva, rapportata all'emersione di nuovi beni e, parallelamente, nuove modalità di aggressione.

²⁶ Cfr., in part., art. 6 d.d.l. Per un esame approfondito sulle prospettive di riforma, si rinvia ai numerosi contributi contenuti in *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, a cura di Gargani, Torino, in corso di pubblicazione.