



Piazza virtuale per la discussione di opinioni diverse sui temi della Veterinaria

L'abrogazione dell'abrogazione della Legge 283

Dal 26 marzo scorso sono entrati in vigore alcuni decreti legislativi espressamente previsti per consentire l'adeguamento e il raccordo della normativa nazionale alle numerose disposizioni previste dal Regolamento (UE) 2017/625, anche per evitare – grazie alla loro abrogazione esplicita – che al momento della verifica della loro corretta applicazione da parte delle autorità competenti potessero appalesarsi ambiguità rispetto alla norma da tenere effettivamente in conto anche ai fini di eventuali provvedimenti sanzionatori. Una previsione logica e utile per la tutela sia della corretta operatività delle autorità competenti preposte ai controlli in ambito di sicurezza alimentare, sia degli operatori del settore alimentare soggetti a questi.

Tuttavia, una volta pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale si è osservata una vera e propria sollevazione, con grande eco mediatica, da parte di giuristi e magistrati esperti nel settore agroalimentare che, confortati anche da una relazione della Corte di Cassazione, sostenevano che il legislatore aveva scorrettamente formulato il comma 1 dell'art. 18 del D.lgs. n. 27 che alla lettera b) prevedeva l'abrogazione definitiva anche della Legge n. 283/1962. Infatti, la temuta abrogazione avrebbe comportato la scomparsa delle contravvenzioni previste dalla 283 comportando così a loro

dire il rischio di «aprire una voragine nel sistema degli illeciti alimentari» (E. Mazzanti). Si sono quindi potuti leggere titoli di stampa come «Salute a rischio. Depenalizzate decine di reati alimentari» (Il Sole 24 Ore), «L'allarme dei pm: cibi avariati non saranno più reato» (La Stampa) e ancora «Sguarnito il fronte della tutela della salute dei cittadini e del contrasto alle frodi alimentari» (G. Amendola) e in tale clima non sono mancate le interrogazioni parlamentari rivolte al Ministro della Salute. In buona sostanza, aldilà dei toni eccitati, veniva contestato una carenza di metodo e procedura nella stesura del D.lgs. n. 27 tanto da rischiare di fatto l'eccesso di delega da parte del Governo, poiché per rendere ineccepibile tale abrogazione questa avrebbe dovuto essere giuridicamente strutturata in altro modo poiché si era andati ben oltre il settore dei controlli ufficiali e comunque la 283 veniva abrogata in assenza di una adeguata ed esplicita delega del Parlamento in tal senso e quindi, a detta della relazione ad hoc della Cassazione, anche con profili di palese incostituzionalità. Constatate queste forti e autorevoli contestazioni il Consiglio dei Ministri interveniva, lo scorso 22 marzo, emanando il Decreto Legge n. 42 che, introducendo «misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare», comportava proprio la modifica di quell'art.

18 così fortemente contestato. In buona sostanza si otteneva, così, quattro giorni prima della sua prevista entrata in vigore “l’abrogazione dell’abrogazione” della Legge 283 e quindi il ripristino di tutte le sue previsioni di ordine penale. Sugli aspetti di tale vicenda abbiamo posto alcune domande a Pola Fossati, specialista in Diritto e Legislazione veterinaria, docente Università degli Studi di Milano, e all’avvocato Lino Vicini Vice Procuratore Onorario alla Procura della Repubblica di Parma, chiedendo la loro opinione in merito.

La Legge 283 ha superato il suo terzo tentativo di abrogazione grazie a un intervento legislativo del Consiglio dei Ministri intervenuto pochi giorni prima della sua entrata in vigore. Qual è la vostra opinione riguardo all’iter di questa “abrogazione dell’abrogazione”?

FOSSATI – Le Legge 283, dal 1962 definisce (o definiva) un “codice” di comportamento per l’operatore del settore alimentare. In quanto tale è sopravvissuta a precedenti interventi di riordino della materia. L’ultimo decreto legislativo di adeguamento della normativa nazionale a disposizioni europee (segnatamente al Regolamento 2017/625/UE) ha, però, aperto la via a una sua abrogazione *tout court*. L’intervento di salvataggio, che ne è conseguito, è stato giustificato con motivazioni principalmente “tecniche”, connesse a un eccesso di delega nell’adozione del decreto legislativo che ha operato una abrogazione espressa della legge, anziché una sua modifica o integrazione. È, peraltro, vero che la Legge 283/62 rientrava già nella previsione di riorganizzazione sistematica degli illeciti agroalimentari, elaborata in un disegno di legge attualmente in discussione in Parlamento, che contiene riferimenti al potenziamento di un approccio sanzionatorio prevalentemente punitivo e, quindi, penale. Su questa linea pare si sia posto il Decreto Legge “salva-283”, poiché, come si legge nella relazione tecnica che ne ha accompagnato la conversione in legge: «Si tratta di intervento normativo resosi necessario per evitare che molti illeciti compiuti a danno della

salute dei consumatori rimangano impuniti [...]». Si legge, altresì, che il decreto legislativo che ha sancito l’abrogazione della legge «è stato dettato da tutt’altro intento normativo» rispetto a quello abrogativo. Sappiamo, inoltre, che la Corte di Cassazione si è pronunciata, a sua volta, con una propria relazione sulla novità normativa in esame, evidenziando nell’abrogazione risvolti di rilievo anticostituzionale e approfondendo una disamina sulla impraticabilità di una derubricazione dei reati di cui all’art. 5 della Legge 283/62 in illeciti amministrativi, che ridurrebbe la possibilità di perseguire in futuro a titolo amministrativo gli illeciti alimentari, rendendola solo «accidentale e pulviscolare, a seconda del caso di specie». Ciò perché non esiste al momento un’equivalente copertura amministrativa dei precetti e degli illeciti ricompresi nella descrizione delle condotte di cui alla Legge 283, non essendo stata attuata una depenalizzazione delle contravvenzioni alimentari, ma una vera *abolitio criminis*.

In sostanza, per rispondere alla domanda, tralasciando speculazioni politiche, l’iter seguito per la “abrogazione dell’abrogazione” rivela almeno una insufficiente istruzione preliminare, che ha condotto a trascurare l’effettiva portata normativa del provvedimento di abrogazione. Inoltre, anche con riferimento all’impatto del messaggio sotteso, si potrebbe osservare che bilanciare le conseguenze sanzionatorie di tipo amministrativo con un’implementazione e un potenziamento “aggiornato” dello strumento penale, in un settore che attiene a un bene giuridico avente rilevanza costituzionale come la salute pubblica (art. 32 della Costituzione), sarebbe più in linea con una prospettiva di riforma incisiva dell’assetto generale della tutela della sicurezza alimentare.

VICINI – Come spesso succede in Italia anche questa vicenda si caratterizza per una estrema approssimazione, per non dire diletterismo, dimostrata del legislatore delegato. L’abrogazione della Legge 283 del 1962 da parte del Decreto Legislativo 27 del 2 febbraio 2021 appare infatti, a ben guardare, frutto di

un grossolano errore.

Infatti, nella Legge 4 ottobre 2019 n. 117 (legge di delegazione europea 2018) con cui il Parlamento italiano aveva delegato il Governo al recepimento delle direttive europee e degli altri atti dell’Unione Europea, non si attribuisce alcun espresso potere per cancellare la legge in questione dall’ordinamento giuridico nazionale. Come correttamente rilevato da diversi commentatori, quindi l’articolo 18 del D.lgs 27 del 2021 che, come detto, prevedeva l’abrogazione non solo della Legge 283 del 1962, ma anche della Legge 26 febbraio 1963 n. 441 e del Dpr 26 marzo 1980 n. 327 (regolamento di esecuzione delle 283/1962) risulta privo di qualsiasi fondamento legale, non essendo stato mai autorizzato dal Parlamento italiano. Si tratta di un provvedimento che si colloca fuori da una formale delega e quindi contrastante con il disposto dell’articolo 76 della nostra Costituzione che, come è noto, prevede espressamente l’esercizio della funzione legislativa da parte del Governo esclusivamente con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per il tempo limitato e per oggetti definiti.

L’intervento del Governo che con proprio decreto legge in data 22 marzo 2021 ha introdotto “misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare” interviene proprio sull’articolo 18 del citato D.lgs. 27 del 2021, ponendo in qualche modo rimedio al “pasticcio”.

Se le modalità concrete di abrogazione della Legge 283 del 1962 risultano essere sbagliate è necessario, tuttavia, porsi il quesito se la permanenza nel sistema della legge o sia o meno necessaria. In particolare, ci si deve domandare se la 283 sia di fatto superata da tutte le modifiche apportate nel frattempo dal legislatore europeo nella legislazione alimentare. Seguendo una certa scuola di pensiero, infatti, l’intervento del legislatore europeo che ha cambiato l’approccio alla materia ha avuto influenza anche sulle disposizioni incriminatrici contenute nella vecchia 283. Quest’ultima legge infatti è figlia di una epoca storica diversa dall’attuale e di un sistema imperniato esclusivamente

sul controllo pubblico degli alimenti ben diverso da quello vigente. Questo sistema, nato oltre sessant'anni or sono, si caratterizzava in particolare per un marcato aspetto repressivo e punitivo (penale). In quella fase storica, infatti, le sanzioni amministrative non erano ancora ritenute sufficientemente dissuasive, mentre la minaccia delle sanzioni penali applicate dai Pretori era ritenuta efficace e proporzionata per reprimere i comportamenti scorretti da parte degli operatori.

L'intervento repressivo vigente il codice di procedura del 1930 era infatti tempestivo e puntuale, alla denuncia di reato seguiva in breve tempo il processo e la relativa decisione. L'ipotesi che i reati contravvenzionali potessero prescrivarsi per il decorso del tempo era remota. L'effetto deterrente della possibile condanna a seguito dell'accertamento degli illeciti penali era concreto e funzionale a mantenere sotto controllo i comportamenti scorretti che potevano verificarsi nel settore degli alimenti.

La situazione attuale è completamente diversa. Si registra in primo luogo un imponente intervento del legislatore comunitario che a partire dagli anni '90 del secolo scorso è intervenuto in modo massiccio per uniformare il settore del diritto alimentare. Il diritto nazionale si è ritirato lasciando spazio alle regole uniformi introdotte dall'Europa. Gli stessi paradigmi del sistema sono cambiati. Si è passati, infatti, da un controllo pubblico dei prodotti alimentari immessi sul mercato a un sistema basato sull'autocontrollo aziendale dell'operatore che elimina o dovrebbe tendere a eliminare tutte le situazioni critiche dovute alla circolazione di alimenti non conformi. A ciò si aggiunge anche il cambiamento, in Italia, dovuto al passaggio nel 1989 dal codice di procedura "Rocco" (inquisitorio) a favore di un sistema processuale tendenzialmente accusatorio rappresentato dal codice vigente Vassalli-Pisapia. La formazione della prova nel dibattimento penale e l'introduzione di una serie di giuste garanzie per gli indagati/imputati ha avuto come conseguenza il rallentamento dei tempi per pervenire alle decisioni definitive dei giudici.

A ciò si aggiunge il fenomeno dell'inflazione degli illeciti penali che ha rallentato il lavoro di Procure e Tribunali. Uno degli effetti patologici di tale situazione è quello per cui molti fatti illeciti, in particolare le contravvenzioni, vengono dichiarate prescritte prima di pervenire a una sentenza definitiva.

Per quanto riguarda i reati contravvenzionali di cui all'art. 5 ricordiamo che la decisione definitiva dell'organo giudicante deve arrivare prima che siano trascorsi cinque anni dalla commissione dell'illecito.

Tenendo conto della mole enorme di processi penali nei tribunali italiani questo evento che dovrebbe essere eccezionale si verifica frequentemente, rendendo sostanzialmente inutile tutta l'attività processuale compiuta e il lavoro precedente svolto dagli organi di controllo. Il citato fenomeno patologico è stato studiato da tempo e ha dato luogo a diverse proposte di soluzione.

In particolare, una delle idee sarebbe la progressiva riduzione dei fatti penalmente rilevanti, in modo tale da consentire al sistema di ritornare alla sua funzionalità ordinaria.

Allo stato attuale la riduzione degli illeciti penali appare l'unica soluzione concretamente fattibile, tenendo anche conto delle (limitate) risorse disponibili. I cambiamenti dovuti all'introduzione di una moderna legislazione alimentare di fonte comunitaria e all'introduzione di un nuovo rito penale nel nostro Paese hanno avuto diversi effetti. Uno dei più rilevanti è, come detto, la difficoltà di accertare in tempi congrui i fatti illeciti, tra cui anche quelli sanzionati dall'art. 5 della Legge 283 del 1962.

Negli ultimi decenni il legislatore nazionale ha quindi deciso di percorrere altre strade alternative a quella della sanzione penale. In particolare, si deve registrare come la violazione delle disposizioni comuni introdotte in campo alimentare dal legislatore europeo sono state munite dallo Stato italiano di semplici sanzioni amministrative. La scelta intrapresa in questi ultimi anni quindi è stata quella di mantenere l'intervento penale solamente ai casi in cui non sia possibile far ricorso altri strumenti di tutela (*extrema*

ratio della tutela penale). In particolare, le sanzioni amministrative si avvantaggiano di alcuni aspetti interessanti. Esse appaiono in primo luogo più semplici da applicare da parte degli organi accertatori. L'incasso da parte dello Stato delle sanzioni pecuniarie amministrative risulta essere meno farraginoso del recupero di multe o ammende applicate dai tribunali penali.

La procedura penale prevede tre gradi di giudizio e numerosi istituti di garanzia per gli imputati che comportano grande impegno e molti costi per arrivare a una pronuncia definitiva. Infine, le sanzioni pecuniarie penali vengono riscosse in percentuali infinitesime rispetto a quelle amministrative. Di qui la scelta di applicare in molti settori solamente sanzioni amministrative.

Ricordiamo tra le numerose quelle introdotte negli ultimi anni nel campo del diritto alimentare: il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel regolamento 178 del 2001 sono sanzionate dalle disposizioni contenute nel D.lgs 5 aprile 2006 n. 190; le sanzioni per il mancato rispetto delle regole di igiene contenute nel Regolamento 852 del 2004 sono contenute nel D.lgs 193 del 2007; le sanzioni per la violazione del Regolamento 1169 del 2011 in tema di etichettatura degli alimenti contenute nel Decreto Legislativo n. 231 del 2017. Il cambio di prospettiva rispetto agli anni 60 del secolo trascorso quindi è enorme. Si è passati dalla mera repressione dei comportamenti irregolari degli operatori alla prevenzione delle situazioni critiche, con evidente risparmio di denaro per gli operatori e riduzione dei rischi per i consumatori. In aggiunta, a tutto quanto sopra esposto, lo stesso strumento penale appare oggi non più adeguato e proporzionato allo scopo per cui era stato originariamente pensato. Ricordiamo, infatti, come il bene giuridico tutelato dall'articolo 5 della Legge 283 del 1962 sia la genuinità dei prodotti nell'interesse dell'igiene e della salute pubblica in un'ottica di protezione anticipata dell'interesse del consumatore. Nel 1960, prima della Legge 283, le uniche norme esistenti in Italia in tema di igiene alimentare erano contenute nel

testo unico delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934 e prima di queste nel testo unico delle leggi sanitarie del 1 agosto 1907 n. 636. Oggi, tutte queste disposizioni in tema di igiene sono state superate dalle disposizioni comunitarie degli anni '90 del secolo scorso e poi dai regolamenti del c.d. "Pacchetto Igiene" degli anni 2000. Ricordiamo, in particolare, il fondamentale Regolamento UE 852/2004 del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari.

Attualmente il legislatore europeo è nuovamente intervenuto per aggiornare e migliorare la propria disciplina comune. Così, per esempio, con il Regolamento (UE) 2017/625 si è provveduto a intervenire sui controlli ufficiali e sulle altre attività ufficiali per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi.

Questi regolamenti comunitari prevedono per il loro mancato rispetto l'applicazione di sanzioni amministrative che vanno a colpire coloro che mettono in pericolo il bene giuridico tutelato ossia il rispetto delle regole di igiene nel settore degli alimenti.

La struttura degli illeciti alimentari di cui alle varie lettere dell'art. 5, invece, resta quella dei reati contravvenzionali introdotte nel 1962 e pensate addirittura dieci anni prima.

Questi illeciti, essendo reati contravvenzionali, sono puniti in via alternativa con ammenda e arresto. La pratica, tuttavia, dimostra come i giudici penali in caso di accertamento del reato contravvenzionale di questo tipo raramente applicano la pena detentiva ritenendo preferibile quella pecuniaria. Tenendo conto anche della disciplina che prevede la sostituzione delle pene detentive brevi è un evento estremamente raro che il condannato per un reato come quello previsto dall'art. 5 della Legge 283 possa essere privato della sua libertà personale. A ciò si aggiunge, infine, la recente tendenza da parte dei giudici penali ad accogliere quando possibile le istanze dei difensori che consentono di non celebrare il processo.

Facciamo riferimento all'applicazione di numerosi istituti deflattivi del giudizio penale (sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato,

esclusione delle punibilità per particolare tenuità del fatto, che si aggiungono ai già rodati istituti dell'oblazione nelle contravvenzioni punite con pena alternativa e dell'emissione di decreto penale di condanna). Tali istituti sostanziali e processuali riducono ancora maggiormente l'applicabilità della pena criminale più pesante (ossia l'arresto per quanto qui interessa) nel settore degli illeciti alimentari. Alla luce anche di queste considerazioni, ci si deve quindi seriamente domandare se nel 2021 sia ancora necessario e opportuno applicare le sanzioni penali pecuniarie prevista dall'art. 5.

Il giudizio di questi illeciti passa attraverso diverse fasi processuali che comportano tempi e costi non indifferenti. La Polizia Giudiziaria accerta il fatto di reato e trasmette l'informativa al Pubblico Ministero. Questi iscrive il fatto illecito nel registro dei reati e conduce le indagini preliminari, infine il procedimento arriva al dibattimento penale guidato dal giudice terzo e imparziale. Al termine di tutta questa serie di passaggi si arriva alla decisione che tuttavia non è definitiva se gravata da mezzo di impugnazione. La sentenza di primo grado può quindi essere impugnata avanti alla Corte d'Appello e, infine, alla Corte di Cassazione.

Appare evidente come il ricorso ad altri meccanismi sanzionatori più rapidi ed efficaci a quelli penali potrebbe migliorare il sistema.

La Legge 283 ha avuto vita travagliata già dalla sua discussione parlamentare e sono in molti, anche da tempo, a ritenere la poco rispondente ed efficace rispetto ai risultati che il legislatore si era posto nel 1962. Cosa pensate al riguardo?

FOSSATI – La Legge 283 era stata emanata come testo fondamentale per tutelare la sicurezza degli alimenti e la salute dei consumatori. Nel tempo ha subito diverse fasi di "messa in discussione" e di "tentata abrogazione", rispetto alle quali ha comunque resistito, ma che ne hanno mostrato alcuni aspetti problematici, a fronte dell'obiettivo di stabilire misure per garantire il settore agroalimentare.

Tra le principali debolezze evidenziate, ci sono state la scelta di proporre un testo di disciplina complessiva, ma non di per sé esaustiva, della materia alimentare e la decisione di ricorrere allo strumento della contravvenzione. Il primo aspetto, seppure connesso al merito di aver dato un'iniziale sistemazione giuridica organica del settore, con lo scopo di limitare i problemi causati da una frammentazione legislativa, ha però avuto l'effetto di lasciare il quadro per certi versi incompleto e soggetto a interpretazioni. La contravvenzione, sull'altro versante, è ritenuta delineare un sistema punitivo fragile per motivi intrinseci, quali l'elevata probabilità di incorrere nella prescrizione e la possibilità di oblazione, oltre alla relativa esiguità delle sanzioni applicabili.

Si tratta, comunque, di un provvedimento sostenuto da una logica cautelare e preventiva, che si è poi di fatto dimostrato in linea con il principio di precauzione codificato a livello comunitario. Inoltre, la Legge 283 ha avuto il ruolo di tutelare anche un sentimento sociale di sicurezza, attraverso l'obbligo di azioni di controllo finalizzate a garantire l'igiene e la salubrità degli alimenti e l'inquadramento degli illeciti in un ambito di responsabilità penale.

La principale criticità di questa legge risiede probabilmente nel fatto che non è stata progressivamente "riqualificata", tenendo conto dell'evoluzione del settore, della necessità di aggiornare i beni giuridici di riferimento nonché delle modifiche sopravvenute nella dimensione del mercato e nel profilo del rischio, divenuto nel tempo sistemico, e anche della accresciuta complessità della genesi criminologica degli illeciti. Aspetti, questi ultimi, che mettono a dura prova chi lavora nel sistema dei controlli ufficiali e rendono indispensabile la disponibilità di norme di riferimento efficaci e coerenti con la materia disciplinata. Non è detto che ciò non possa essere messo a disposizione dal diritto amministrativo, tuttavia esistono condotte, in particolare dolose, che richiedono la previsione di sanzioni di natura penale, per stabilire una potenzialità d'intervento più efficace e forte.

VICINI – Alla fine degli anni '60 del se-

colo scorso la più illuminata dottrina aveva già indicato la Legge 283 del 1962 come esempio di cattiva legislazione. In particolare, veniva sottolineato come «*nonostante una incubazione decennale e nonostante le modifiche apportate nel 1963 la Legge 283 non solamente aveva semplificato la situazione legislativa in campo alimentare, ma aveva aggiunto nuovi e più gravi problemi a quelli già esistenti*».

La situazione registrata oltre cinquanta anni fa non è nel frattempo migliorata nonostante numerosi tentativi di riforma. Si deve registrare come da oltre venti anni si sono succeduti provvedimenti che in qualche modo hanno cercato di superare la Legge 283 del 1962 e il suo strumento più celebre, ossia l'articolo 5. Le originarie fattispecie contravvenzionali contenute nelle diverse lettere di tale norma sono state oggetto di pluripli interventi già a partire dal 1963. La lettera e) che sanzionava la detenzione di «*sostanze alimentari contraffatte*» fu soppressa quasi subito dall'art. 3 della Legge 441 del 1963, in quanto il comportamento era già sanzionato come delitto dall'art. 442 del Codice penale che prevedeva fin dal 1930 il commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate. La lettera f) che si occupava dei coloranti fu soppressa dall'art. 57 comma 2 della Legge 19 febbraio 1992 n. 142. Attualmente rimangono ancora in essere sei diverse contravvenzioni individuate dalle lettere a), b), c), d), g) e h). Controllando le statistiche giudiziarie la fattispecie che appare essere più applicata dai Tribunali penali italiani risulta essere quella di cui alla lettera b) ossia quella che sanziona la detenzione degli alimenti in cattivo stato di conservazione, punita con l'arresto fino a un anno o con l'ammenda da 309,00 a 30.987,00 euro.

Come già anticipato, la maggior parte delle sentenze dei Tribunali italiani che accertano la penale responsabilità dei soggetti imputati dell'art. 5 lettera b) fanno applicazione di una sanzione meramente pecuniaria ossia la condanna al pagamento della sola ammenda. Raramente i giudici applicano la sanzione alternativa dell'arresto e quando

lo fanno applicano la pena sospesa o la conversione in sanzione pecuniaria. Non si deve, infine, dimenticare come lo stesso progetto di riforma dei reati agroalimentari in fase di deliberazione al Parlamento italiano prevede una modifica dell'art. 5 della legge 283 del 1962. Le fattispecie individuate nel disegno di legge AC 247 intitolato «*nuove norme in materia di reati agroalimentari*» sono graduate secondo un livello crescente di offensività dove le condotte di mero rischio sono costruite come meri illeciti amministrativi. Viceversa, le condotte di danno colpose dove non sia concretizzato un pericolo per la salute pubblica sono configurati come reati di natura contravvenzionali. Infine, le condotte dolose vengono previste come fattispecie delittuose. Queste ultime si suddividono a loro volta tra quelle connotate dalla presenza di un elemento concreto come la nocività del prodotto e quelle nelle quali si manifesta anche un pericolo per la salute pubblica. Appare allora evidente come l'articolo 5 della 283 debba essere ripensato anche alla luce della circostanza per la quale la maggior parte dei fatti da questo sanzionato non vanno a ledere in alcun modo la salute pubblica. In questi casi, quindi, la maggior parte gli illeciti contravvenzionali ad eccezione di quelli più gravi possono essere trasformati in illeciti amministrativi garantendo una maggiore efficacia del sistema.

Appena pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.lgs. n. 27, si è scatenata una vera e propria offensiva mediatica da parte di esperti e magistrati che paventavano la creazione di un incolmabile vuoto legislativo in ambito alimentare causato dalla scomparsa della L. 283: siete di ugual parere?

FOSSATI – L'attenzione prestata dai mezzi di comunicazione ha amplificato una percezione allarmista di «perdita di protezione». Questa è stata posta in relazione con una paventata riduzione delle garanzie di sicurezza alimentare, a sua volta connessa all'eliminazione di un intero «livello di tutela» nel diritto alimentare (con una minima eccezione). In realtà, il vero vuoto sarebbe stato relativo alla disponibilità di norme pena-

li organiche in materia di igiene degli alimenti, più che a un'intera voragine legislativa in ambito alimentare. Detto questo, è indubbio che, come ricordato dall'Ufficio massimario della Corte di Cassazione, la salute pubblica è «*bene giuridico di rilevanza costituzionale*» (art. 32 Cost.) a presidio del quale erano state poste le disposizioni penalistico-sanzionatorie di cui agli artt. 5, 6, 12 e 12-bis della l. n. 283 del 1962. Difficile dire in questa fase, con sicurezza, se il diritto amministrativo rimasto vigente (e anche perfezionato), per quanto ben applicato da valide autorità competenti, tra cui un servizio veterinario ufficiale preparato ed esperto, possa fornire tutte le garanzie necessarie. Probabilmente alcuni aspetti della materia possono essere resi oggetto di una disciplina sanzionatoria prevalentemente amministrativa, ma da integrare con l'intervento del diritto penale laddove si ravvisasse una maggiore carica offensiva dei comportamenti.

VICINI – Effettivamente, dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del D.lgs 27 del 2021, si è assistito a una levata di scudi a difesa della Legge 283 del 1962. La reazione può essere ben compresa e giustificata alla luce del bene giuridico tutelato dalla norma. Riprendendo le parole del Ministro della Sanità Onorevole Giardina alla presentazione del disegno di legge avanti ai componenti della Camera dei Deputati all'assemblea del 2 febbraio 1960 l'articolo 5 (della 283) stabilisce «*i divieti e le cautele fondamentali da osservarsi ai fini della pubblica salute in materia di produzione e commercio delle sostanze alimentari. Le disposizioni e le sanzioni stabilite da detto articolo concorrono con quelle del codice penale e sono con queste ultime alternativamente applicabili a seconda delle circostanze che caratterizzano il fatto incriminato*». A fondamento dell'articolo 5 sta dunque il «*principio di tutela della salute pubblica, in materia di produzione e commercio delle sostanze alimentari con particolare riguardo non solamente al divieto di porre in commercio sostanze nocive, ma anche quello di potenziamento della pubblica salute*». In poche parole, alla base di questa

disciplina si colloca l'idea corretta che una cattiva alimentazione possa provocare una condizione patologica nella salute dei consumatori. I comportamenti spregiudicati degli operatori, quindi, meritano correttamente l'intervento repressivo penale, in quanto vanno a ledere un bene giuridico che deve essere sempre e comunque tutelato dalla Repubblica Italiana anche alla luce dell'art. 32 che lo protegge come fondamentale diritto dell'individuo. Se il produttore degli alimenti non si cura di rispettare il bene giuridico protetto dalla legge ben può e deve essere tradotto avanti al giudice penale che ne valuterà il comportamento. In questo caso astratto quindi il rischio della sanzione penale è proporzionato al disvalore del comportamento vietato dalla legge. Se questa è l'idea alla base della Legge 282 del 1962 la sua abrogazione è un errore da non commettere e a cui porre rimedio.

In realtà, a ben guardare, i fatti materiali che normalmente il giudice penale si occupa di valutare, quando viene contestato l'articolo 5, sono ben lontani anche solo dal mettere lontanamente in pericolo la pubblica salute dei consumatori. La maggior parte dei fatti illeciti giudicati dai Tribunali riguarda comportamenti che non danneggiano neppure astrattamente la pubblica salute. Molto spesso si tratta di fatti di scarsa rilevanza dovuti più a disattenzione che a volontà di porre in vendita dei beni non commestibili. Inoltre, la stragrande maggioranza delle sentenze in questo settore, infatti, si occupano di fatti e comportamenti che si collocano in un ambito antecedente alla possibile lesione del bene protetto. In poche parole, nella stragrande maggioranza dei casi nessun danno o lesione alla salute dei consumatori si è mai verificata in concreto nella casistica. Del resto nell'ipotesi in cui si verificasse il danno alla salute si dovrebbero applicare le ben più gravi fattispecie di danno contenute nel Codice Penale.

È la struttura stessa di questi illeciti contravvenzionali che risultano prodromici ai delitti del Codice Penale, a non prevedere per il loro perfezionarsi un dan-

no alla salute. Infatti, per definizione le ipotesi contravvenzionali di cui all'art. 5 sono reati di pericolo presunto in cui in termini di offensività del bene giuridico tutelato non si esige il verificarsi del danno per la salute dei consumatori, né una concreta attitudine nociva dei prodotti alimentari.

Se questa è la reale situazione non è corretto affermare come è stato fatto che con la abrogazione dell'art. 5 è divenuto lecito commettere le frodi alimentari. Quel particolare tipo di violazioni sono e resteranno sempre illeciti puniti penalmente perché sono diverse dai fatti sanzionati dalle disposizioni di cui qui si discute. Un'ottica più distaccata nella valutazione dei fatti appare più corretta nella complessiva valutazione della ipotizzata abrogazione della 283 che in ogni caso dovrà essere oggetto di una revisione o adeguamento al mutato panorama normativo.

Per ultimo, qual è a vostro avviso la possibilità, aldilà dell'abrogazione esplicita, di prevedere l'istituto della "disapplicazione" della L. 283 stante comunque una corposa legislazione europea che regolamenta la sicurezza alimentare lungo tutta la filiera produttiva?

FOSSATI – La legge in esame è stata finora individuata come presidio nazionale alla tutela della salute e anche al governo dei processi produttivi e del mercato dei prodotti alimentari. Non dimeno, la moltiplicazione delle norme di riferimento proposte a livello europeo preordina consistenti prospettive alternative di tutela giuridica del settore e possibilità di intervento contro condotte illecite. In effetti, il diritto alimentare si è da sempre strutturato anche nell'ambito amministrativo e, peraltro, nell'attuazione di norme europee sono già state introdotte sanzioni di natura penale. Soprattutto, la sicurezza alimentare è un obiettivo sancito dall'Unione Europea. Resta fermo, però, che l'individuazione della sicurezza come bene giuridico da tutelare nell'interesse sia della salute pubblica sia del sistema agroalimentare non consente di sottovalutare l'importanza di configurare specifiche fattispecie

di rilievo penale. Lo scenario contemporaneo della produzione alimentare e del relativo mercato globale e, purtroppo, anche quello delle frodi e degli altri comportamenti illeciti e pericolosi, spesso commessi in forma organizzata, suscitano seri interrogativi sulla convenienza di non disporre, anche solo in parte, di strumenti sanzionatori di tipo punitivo. Si pensi anche alla "sensibilità" del sistema a differenziati bisogni di tutela, compresi quelli sociali di natura emotiva. Per questo, una eventuale "disapplicazione" della Legge 283 potrebbe essere prefigurata, ma a fronte di una riforma della disciplina cautelativa, che consenta di gestire tutti i rischi nel settore della sicurezza alimentare e reprimere i comportamenti criminali, fornendo i necessari strumenti operativi alle autorità sanitarie operanti sul territorio.

VICINI – Questo tema, a mio modesto parere, è molto controverso nel settore che ci interessa. In primo luogo, l'istituto della disapplicazione delle norme nazionali da parte del giudice o del funzionario della pubblica amministrazione presuppone che vi sia un evidente contrasto tra norma interna sottordinata e norma europea sovraordinata.

Questa situazione, in realtà, non pare integrata nella situazione attuale. È vero come detto poc'anzi che il sistema europeo di diritto alimentare si fonda su principi diversi da quelli che reggevano la Legge 283 del 1962. Tuttavia, tale differenza ontologica non consente di ritenere le due realtà normative in contrasto insanabile tale da costringere il giudice nazionale a disapplicare la norma interna.

Il giudice potrà disapplicare la legge italiana solamente nel caso vi sia una antinomia insanabile tra il disposto della norma incriminatrice che dovrà applicare e la norma comunitaria.

Ora, tale antinomia assoluta non appare evidente dal raffronto delle disposizioni contenute nell'art. 5 e i regolamenti europei che si occupano degli alimenti. Non risulta inoltre che tale questione con riguardo all'articolo 5 sia mai stata sollevata innanzi ai Tribunali italiani. Allo Stato non pare quindi proponibile per assenza dei presupposti fondanti.