

DECRETO-LEGGE N. 42 DEL 2021: ILLECITI AGROALIMENTARI

Il Governo, con il decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, è intervenuto con urgenza per evitare l'abrogazione di tutte le disposizioni sanzionatorie di carattere penale e amministrativo previste dalla legge 30 aprile 1962, n. 283, a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27¹. Come si legge nella relazione introduttiva del disegno di legge di conversione, questo intervento è necessario per non lasciare del tutto privi di tutela alcuni settori importanti per la salute dei consumatori: "effetto certamente non voluto", quanto meno perché non previsto dalla legge di delega in forza della quale è stato adottato il decreto legislativo n. 27 del 2021, e non accompagnato, nello stesso decreto legislativo, da interventi di natura sanzionatoria idonei a salvaguardare, per l'appunto, il benessere della collettività.

Parimenti, per evidenti ragioni di coordinamento, le modifiche normative introdotte escludono l'abrogazione delle disposizioni della legge 26 febbraio 1963, n. 441, e del regolamento di esecuzione della legge n. 283 del 1962²,

L'intervento d'urgenza attraverso lo strumento del decreto-legge si giustifica in considerazione del fatto che le norme del decreto legislativo n. 27 del 2021 – e dunque anche quelle abrogative – sarebbero entrate in vigore alla data del 26 marzo 2021.

Il provvedimento è composto da soli 5 articoli: l'articolo 1 reca le modifiche urgenti all'articolo 18 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27; l'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria e l'articolo 3 disciplina l'entrata in vigore. Nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge di conversione ne sono stati aggiunti altri 2: l'articolo 1-bis che interviene sulla disciplina della contropertizia e della controversia e l'articolo 2-ter sulla cosiddetta "diffida".

¹ Articolo 18, comma 1, lettere b), c) e d), del decreto legislativo 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.

² Decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327.

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge: “Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare” ([AC 2972](#)) e ai relativi [dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato](#).

Si segnala che sull'apparato sanzionatorio previsto dalla legge n. 283, incide altresì il disegno di legge di iniziativa governativa ([AC 2427](#)) contenente “Nuove norme in materia di reati agroalimentari”.

RIPRISTINATE LE SANZIONI PENALI

Nel merito, sono fatte salve le **fattispecie sanzionate penalmente** previste dagli articoli 5, 6, 12, 12 bis e 18 della [legge n. 283 del 1962](#), sottraendole dall'abrogazione prevista dall'articolo 18 del [D.lgs. n. 27 del 2021](#).

La legge n. 283 del 1962 reca la **disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande**, prevedendo, tra l'altro, numerose contravvenzioni di pericolo contro la salute pubblica (artt. 5 e 6), costituendo questo il primo livello di tutela penale lungo la filiera agroalimentare, rispetto ai più gravi delitti previsti nel [Codice penale](#), di comune pericolo mediante frode (artt. 439 e ss. del codice penale) applicabili però quando gli eventi si sono già verificati.

In particolare, l'art. 5, comma 1, della legge n. 283 vieta l'impiego, la vendita o la somministrazione di sostanze alimentari e bevande che siano:

- private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali (lett. a);
- in cattivo stato di conservazione (lett. b);
- con cariche microbiche superiori ai limiti stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali (lett. c);
- con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministro per la sanità o, nel caso che siano stati autorizzati, senza l'osservanza delle norme prescritte per il loro impiego (lett. g).

L'**articolo 6** della stessa legge punisce i contravventori di tali precetti con **l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da euro 309 a euro 30.987**.

Sempre l'articolo 6 sanziona in maniera più severa, con **l'arresto da tre mesi ad un anno o il pagamento dell'ammenda da euro 2.582 a euro 46.481**, escludendo in caso di frode tossica o comunque danno per la salute l'applicazione dei benefici della sospensione condizionale e dell'estinzione della pena per decorso del tempo, la violazione del divieto di impiego, vendita, o somministrazione di sostanze alimentari e bevande:

- insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione (art. 5, comma 1, lett. d))

- che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo (art. 5, comma 1, lett. h)).

L'**articolo 12** della legge n. 283 punisce l'**introduzione nel territorio** della Repubblica di qualsiasi sostanza destinata all'alimentazione **non rispondente ai requisiti** prescritti dalla normativa.

L'**articolo 12-bis**, infine, stabilisce che il giudice, se il **fatto è di particolare gravità** e da esso è derivato **pericolo per la salute**, può disporre in sede di condanna la **chiusura definitiva** dello stabilimento o dell'esercizio e la revoca della licenza, dell'autorizzazione o dell'analogo provvedimento amministrativo che consente l'**esercizio dell'attività**. Le stesse **pene accessorie** si applicano in caso di **recidiva specifica**.

L'**articolo 18** stabilisce che le disposizioni di cui agli articoli 5, 6 e 12 della legge n. 283 si applicano quando i fatti ivi contemplati **non costituiscono reato più grave** ai sensi di altre disposizioni.

PUNITI ANCORA GLI ILLECITI AMMINISTRATIVI

Oggetto di abrogazione da parte dell'articolo 18 è stata anche la quasi totalità degli **illeciti amministrativi in materia di sicurezza alimentare** contemplati dalla legge n. 283 del 1962. Si tratta di una serie di sanzioni amministrative, previste in caso di violazioni meno gravi, per effetto della **depenalizzazione** compiuta con il [D.lgs. n. 507 del 1999](#)³.

L'**articolo 8** della legge n. 283 punisce con la **sanzione amministrativa da euro 51 a euro 516** la violazione dell'**obbligo di riportare sulla confezione o su etichette** apposte sui prodotti alimentari e le bevande confezionate, l'indicazione della **denominazione del prodotto**, nonché la indicazione del nome o della ragione sociale o del marchio depositato, e la indicazione della sede **dell'impresa produttrice** e dello stabilimento di produzione, con la elencazione degli ingredienti in ordine decrescente di quantità presente, riferita a peso o volume, secondo le norme stabilite in specifico regolamento.

L'**articolo 9** disciplina il **divieto di detenzione nei locali di lavorazione** o comunque in locali che siano in diretta comunicazione con questi delle sostanze, il cui impiego non è consentito nella lavorazione di alimenti e bevande, La violazione è punita con la **sanzione amministrativa pecuniaria da euro 154 a euro 7.746**.

L'**articolo 11** dispone il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria **da euro 154 a euro 4.648** per chi viola il divieto di produrre, detenere per il commercio, porre in commercio od usare **utensili da cucina o da tavola**, recipienti o **scatole per conservare sostanze alimentari**, nonché qualsiasi altro oggetto destinato a venire a contatto diretto con sostanze alimentari, **che siano composte da particolari materiali**.

L' **articolo 13** dispone il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria **da euro 309 a euro 7.746** per chi viola il **divieto** di offrire in vendita o propagandare a mezzo della

³ Per la precisione dall'art. 1, del D.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, in attuazione della delega contenuta nella L. 25 giugno 1999, n. 205.

stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da **“sorprendere la buona fede”** o da **indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose.**

L'**articolo 17** specifica che i **contravventori** alle disposizioni contenute nel regolamento generale di esecuzione della legge n. 283 del 1962 ([decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327](#)) e **ai vari regolamenti speciali** sono soggetti al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria **fino a euro 774.**

Era invece sopravvissuto all'abrogazione **l'illecito amministrativo** di cui **all'articolo 10**, unico ad essere fatto salvo dall'articolo 18, comma 1, lett. b), anche prima dell'intervento del decreto-legge. Questa disposizione punisce con il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria **da euro 309 a euro 7.746** la produzione, la vendita o la messa in commercio di **sostanze alimentari o carta ed imballaggi destinati ad involgere le sostanze stesse** (oppure oggetti di uso personale o domestico) colorati **con colori non autorizzati.**

ESIMENTE SPECIALE

L'**articolo 19** prevede che le **sanzioni previste dalla legge n. 283 non si applicano al commerciante** che vende, pone in vendita o comunque distribuisce per il consumo prodotti in confezioni originali, qualora la non corrispondenza alle prescrizioni della legge stessa riguardi **i requisiti intrinseci o la composizione dei prodotti o le condizioni interne dei recipienti** e sempre che il commerciante **non sia a conoscenza della violazione** o la confezione originale **non presenti segni di alterazione.**

ULTERIORI DISPOSIZIONI SOTTRATTE ALL'ABROGAZIONE

Per ragioni di coordinamento – essendo strettamente connesse alle disposizioni sanzionatorie della legge n. 283 – sono **sottratte all'abrogazione** alcune disposizioni della [legge n. 441 del 1963](#), che ha modificato e integrato la legge n. 283, e **del DPR 26 marzo 1980, n. 327** recante regolamento di esecuzione della legge.

CONTROPERIZIA E CONTROVERSA

Come detto in premessa, nel corso dell'**esame in sede referente** del disegno di legge di conversione, le Commissioni riunite Giustizia e Affari sociali hanno **inserito nel decreto-legge 2 ulteriori articoli.**

L'**articolo 1-bis** interviene sulla **disciplina della controperizia e della controversia**, di cui agli articoli 7 e 8 del decreto legislativo n. 27 del 2021. Si tratta delle disposizioni che disciplinano il prelevamento di campioni da parte delle autorità di controllo al fine del loro esame, la **garanzia** di poter svolgere analoghi **esami in sede di controperizia** da parte degli operatori interessati (art. 7), e la **procedura da seguire in caso di contestazione** degli esiti del controllo (art. 8). Le modifiche approvate sono volte a ripristinare l'applicabilità dell'**articolo 223 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale**

(disp.att.c.p.p.), relativo alle **garanzie dell'operatore** del settore **nelle attività ispettive e di vigilanza** che comportano l'analisi di campioni, **coerentemente con il ripristino delle sanzioni penali** in materia di sicurezza alimentare.

MODIFICHE ALL'ISTITUTO DELLA DIFFIDA NEL SETTORE AGROALIMENTARE

L'articolo 1-ter interviene sul decreto-legge n. 91 del 2014 per modificare la **disciplina della "diffida"**, che consente di **escludere** in presenza di particolari condizioni **l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie** a fronte dell'ottemperanza alle prescrizioni impartite dall'autorità di controllo.

Queste le novità del nuovo **comma 3 dell'art. 1** del [decreto-legge n. 91 del 2014](#):

- si applica non più solo per le violazioni delle norme in materia agroalimentare, ma **anche agli illeciti amministrativi in materia di sicurezza alimentare**;
- circoscrive l'applicazione dell'istituto alla **prima contestazione dell'illecito**;
- fissa a **30 giorni il termine per l'adempimento alle prescrizioni** (in luogo degli attuali 90);
- non prevede un termine per l'elisione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito (attualmente si applica il medesimo termine di 90 giorni previsto per l'adempimento alle prescrizioni), né richiede l'eventuale presentazione di specifici impegni da parte del trasgressore;
- introduce, nelle more del termine di 30 giorni, una sospensione dei termini del procedimento di applicazione della sanzione;
- **esclude** dall'applicazione dell'istituto i **prodotti** non conformi che siano **già stati oggetto, anche in parte, di commercializzazione**. Esclude dunque la possibilità di eliminare le conseguenze dannose dell'illecito tramite comunicazione al consumatore.

Infine, la nuova disposizione consente il **pagamento in misura ridotta** in tutti i casi di illecito amministrativo puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria, dunque anche quando è prevista una sanzione interdittiva⁴.

Sull'inserimento delle disposizioni sanzionatorie di cui alla legge n. 283 nell'elenco delle disposizioni da abrogare, si segnala che la **Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario**, ha sottolineato, nella [Relazione del 17 marzo 2021](#), che, con riferimento ad esso appare configurabile un possibile **eccesso di delega** rispetto alle previsioni di cui all'articolo 12, co. 3, lett a) della legge n. 117 del 2019 (Legge di delegazione europea 2018), che prevede soltanto la possibilità di *"adeguare e raccordare le disposizioni nazionali vigenti alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625, con abrogazione espressa delle norme nazionali incompatibili e mediante coordinamento e riordino di quelle residue"* e lett. i), che conferisce al Governo soltanto il potere di *"ridefinire il sistema sanzionatorio per la violazione delle disposizioni del regolamento 2017/625 attraverso la previsione di sanzioni amministrative efficaci, dissuasive, proporzionate alla gravità delle violazioni medesime."*

⁴ Al comma 4 dell'art. 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 è stata eliminata la parola "sola".