

# Il decreto dello scompiglio



a cura di **Emanuela Giorgi**

Coordinatrice redazionale

*Lo scorso marzo, la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo 27/2021 ha da subito suscitato un grande scalpore. Attesa da tempo, la norma attua il regolamento (UE) 2017/625 (insieme ad altri decreti legislativi) e contiene la nuova disciplina delle procedure ufficiali di campionamento ed analisi degli alimenti. Un ambito cruciale per il comparto.*

*Tante le criticità rilevate, ad alcune delle quali è stato posto rimedio in extremis con il decreto legge 42/2021, che ha riabilitato alcuni articoli della legge 283/1962, e, in un secondo tempo, con la sua legge di conversione (la n. 71/2021).*

*Dopo la confusione iniziale, ora il quadro è più definito. Abbiamo così deciso di raccogliere i pareri di alcuni nostri collaboratori (e non solo) sulle novità introdotte da questa importante norma e le eventuali criticità ancora in essere.*

**Paola Cane**

Consulente aziendale, specializzata in Prevenzione e Gestione dei Rischi e delle Crisi



L'articolo 18, lettere b) e c) del decreto legislativo 27/2021, recava l'abrogazione *tout court* di quasi tutta la legge 283/1962, sopprimendo notte tempo, con uno sconcertante colpo di mano più o meno intenzionale, quasi tutti i re-

ati alimentari, tra cui numerose contravvenzioni di pericolo, cancellando inaspettatamente la tutela del diritto penale della sicurezza alimentare e, di conseguenza, della salute pubblica, bene giuridico di rilevanza costituzionale (articolo 32 della Costituzione).

## Non sono state poche, recentemente, le norme estemporanee che hanno avuto bisogno di una correzione del tiro; il che ci fa auspicare un'accelerazione di una riforma organica e moderna

Un'abolitio criminis non solo inconciliabile con il progetto di riforma di Caselli, ma anche causa di una numerosa serie di problematiche, che vanno dall'eccesso di delega al vuoto legislativo, perfettamente esposte nella relazione n. 13/2021 dell'Ufficio del Massimario e del ruolo della Corte di Cassazione. La novella, oltre ad aver suscitato sconcerto, ma fatto temere anche il rischio di un pregiudizio concreto della salute dei consumatori, con il via libera alla commercializzazione, tra le altre cose, di alimenti sudici, infestati, in cattivo stato di conservazione, in un momento, oltretutto, in cui si moltiplicano le non conformità ed è più che mai necessario vigilare sull'igiene e la sicurezza di bevande e alimenti.

Il dietrofront fatto dal Governo con il successivo

decreto legge 41/2021, recante "misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare", che è intervenuto ripristinando, senza soluzione di continuità, le norme abrogate sulla prevenzione e repressione penale degli illeciti alimentari, è giunto quindi non del tutto disatteso, anzi, sollecitato da un coro quasi unanime di voi.

Ripristinata quindi la *lex anterior*, di fatto prima dell'entrata in vigore delle disposizioni abrogate, e saldamente riaffermato il primo fronte di tutela penale lungo la filiera agroalimentare.

Una situazione bizzarra, ma tutt'altro che singolare, visto che non sono state poche, recentemente, le norme estemporanee che hanno avuto bisogno di una correzione del tiro, e che ci fa auspicare, almeno nel nostro settore, un'accelerazione di una riforma organica e moderna, possibilmente in integrazione e coordinamento con tutte le norme nazionali e comunitarie.

**Filippo Castoldi**

Dirigente Medico Veterinario,  
Direzione Welfare Regione  
Lombardia



Non possedendo una cultura giuridica, non posso addentrarmi negli aspetti propri di questa tecnica, nel valutare il tortuoso e accidentato percorso del decreto legislativo 27/2021.

Da semplice spettatore mi limito a mettere in fila alcune osservazioni lasciando ad altri, più esperti di me, la disamina dettagliata del provvedimento. È noto come il decreto aveva l'obiettivo, unitamente ad altri decreti usciti nel medesimo periodo, di adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625, come disposto dalla legge 117/2019, procedendo anche alla «abrogazione espressa delle norme nazionali incompatibili e mediante coordinamento e riordino di quelle residue».

Tale opera di adeguamento e coordinamento avrebbe dovuto essere condotta, tra l'altro, «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti

tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Fermiamoci qui. È appena il caso di notare che il Parlamento assegnava al Governo un termine di 12 mesi per dare applicazione a disposizioni dell'Unione che sarebbero entrate in applicazione di lì a due mesi. E già questo, da spettatore, appare strano. Il regolamento era stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 7 aprile del 2017, due anni e mezzo prima!

Poi, la "Legge di delegazione Europea" disponeva che i decreti fossero adottati previa intesa, che fu effettivamente raggiunta, con ritardo, ma fu raggiunta il dicembre 2020. Ma il decreto pubblicato non rispetta il testo approvato in sede di intesa: scompaiono gli articoli in materia di sanzioni, fatto che ha fatto subito temere che, in assenza di un adeguato apparato sanzionatorio, la sicurezza degli alimenti e la salute dei cittadini/consumatori fossero messe a repentaglio, soprattutto perché il decreto prevedeva, tra l'altro l'abrogazione della legge 283/1962, che ne sembrerebbe l'unico solido baluardo.

Le caratteristiche della legge 283/1962 sono sostanzialmente tre (dal punto di vista di uno spettatore esterno, non pratico di nozioni giuridiche): è una legge penale, ha un approccio esclusivamente reattivo e di controllo di prodotto. Soprattutto gli ultimi due aspetti cozzano ruvidamente con gli indirizzi in materia di governo della sicurezza alimentare oggi condivisi a livello internazionale (ed europeo), che vedono nella responsabilizzazione e nel coinvolgimento degli operatori economici le principali spinte alla conformità e nel controllo dei processi, piuttosto che dei prodotti, la migliore garanzia per i consumatori.

Si sosterrà che il mantenere tutti gli illeciti in campo alimentare nel perimetro del penale (non dimentichiamo che il codice penale presidia già in modo esteso ed efficace il campo) presenta un efficace strumento di dissuasione dai comportamenti che possono porre dei rischi per i consumatori. Allora può essere interessante dare un'occhiata all'elenco delle sentenze penali passate in giudicato per reati di frode e sofisticazioni alimentari pubblicate nel sito del Ministero della Salute (non è secondario che sia il Ministero della Salute e non il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali o il Ministero

dello Sviluppo economico, che cura la pubblicazione di questo elenco): nel 2019, ultimo anno disponibile, sono passate in giudicato 52 (leggasi cinquantadue) sentenze, 42 delle quali emesse dallo stesso tribunale, mentre nell'anno precedente le sentenze passate in giudicato furono 49, 37 delle quali emesse da un solo tribunale.

Da spettatore esterno, ci si lasci dubitare della pericolosità di tali reati e, considerata la loro numerosità, del loro impatto sociale.

In conclusione, il pensiero corre a due interventi presso la Commissione Giustizia della Camera dell'ottobre 2020, nel corso del quale due esperti di calibro internazionale stigmatizzavano l'approccio "ingiustificatamente e fortemente repressivo" di una proposta di legge allora in discussione in materia di sanzionamento dei reati alimentari, ricordando al contempo che "studi e ricerche hanno dimostrato che non vi è una relazione lineare tra severità delle sanzioni e grado di conformità attesa".

Per fortuna non sono un cultore della materia giuridica, altrimenti dovrei pormi il dubbio che ci sia qualche cosa di sbagliato nel decreto legge 42/2021.

## Carlo Correra

Avvocato ed Esperto  
di Legislazione degli Alimenti

Come già anticipato in altri articoli su questa stessa Rivista, dobbiamo ribadire che purtroppo neppure la "legge di conversione" 71/2021 è riuscita a colmare le gravi ferite arrecate dal decreto legislativo 27/2021 nel tessuto, già gracile in verità, delle "garanzie difensive" previste dalla normativa italiana sul campionamento ed analisi ufficiali degli alimenti e dei mangimi.

A questo punto, questa nostra riflessione giuridica non può concludersi nei confini circoscritti della, pur travagliata, vicenda del decreto legislativo 27/2021 e della sua attuazione del regolamento (UE) 2017/625. Limitarsi a ciò ci confinerrebbe in una visione miope del panorama della legislazione



### Le criticità ancora in essere

- Sono sopravvissute le disposizioni dell'articolo 7, comma 1, che consentono – all'OSA detentore del prodotto oggetto di campionamento ufficiale – di rinunciare alle due aliquote di campione essenziali per la effettività della cosiddetta "controperizia" e della seconda analisi presso il laboratorio dell'Istituto Superiore di Sanità nella successiva fase di "controversia". Rinuncia, a nostro sommosso, ma fermo convincimento, assolutamente incompatibile con il nostro ordinamento costituzionale (vedi articolo 24 ed articolo 111 della Costituzione), in quanto sottrae all'OSA responsabile (della "conformità alla legge" del prodotto campionato) uno strumento difensivo decisivo per la "effettività" della sua difesa, quale appunto la possibilità di altre due analisi sulla stessa matrice di campione.
- Una sottrazione questa che, incidendo su di un valore giuridico di rango costituzionale, quale il "diritto alla difesa", non può essere oggetto di rinuncia neppure da parte del titolare del diritto alla difesa nel caso specifico e, peggio ancora, naturalmente, quando invece si incide sul diritto alla difesa di un terzo: come nel caso in cui chi subisce il campionamento e rinuncia a quelle due aliquote "difensive" è un OSA diverso (un rivenditore, ad esempio) dall'OSA (il fabbricante o l'importatore) cui poi verranno contestate le "non conformità" eventualmente risultanti dalle analisi ufficiali.
- Il mantenimento dell'abrogazione dell'articolo 1 della legge 283/1962 ha fatto venir meno anche il meccanismo di raccordo tra l'indagine amministrativa di campionamento ed analisi ed il procedimento penale per il reato astrattamente ipotizzabile, con la conseguenza della iscrizione dell'OSA nel registro degli indagati già sulla sola base di una "prima analisi" svoltasi senza garanzie difensive.
- L'aver soppresso – attraverso la suddetta "legge di conversione" – le "disapplicazioni" dell'articolo 223/1989 previste dagli articoli 7 ed 8 del decreto legislativo 27/2021 non è sufficiente a ripristinare le "garanzie difensive" che andrebbero invece espressamente inserite nel testo degli articoli 7 ed 8 suddetti ovvero: nel "verbale di campionamento" di cui all'articolo 7, comma 2, e nella "comunicazione" di esito sfavorevole della prima analisi nel caso dell'articolo 8.

Carlo Correrà

sugli alimenti nel nostro Paese. Al contrario, una visione panoramica e più ampia ci fa verificare che le "garanzie difensive" sono già da qualche anno fortemente menomate anche in un altro settore, e di grande rilevanza, della legislazione alimentare. Ci riferiamo, infatti, alla disciplina sanzionatoria prevista dal decreto legislativo 231/2017 per le infrazioni sull'etichettatura previste, in primo luogo, dal regolamento (UE) 1169/2011.

**Ci si deve chiedere se non si stia creando una cultura da "regime giuridico" privo delle garanzie democratiche che invece caratterizzano, pur tra tante imperfezioni, l'ordinamento giuridico nazionale**

Orbene, è sorprendente ed inquietante che quel decreto legislativo abbia previsto – in sede di articolo 26 – quale autorità sanzionatrice il Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei Prodotti agroalimentari (ICQRF) ovvero un'autorità di controllo nel settore e che si viene quindi a trovare nella posizione di un'autorità che decide anche sulle infrazioni verbalizzate dagli ispettori alle sue dipendenze (e che quindi si presume seguano le sue direttive di interpretazione ed applicazione delle normative, in primo luogo). L'ICQRF viene così a trovarsi nella posizione di autorità sanzionatrice priva del requisito della terzietà ovvero di quel requisito che dovrebbe invece costituire il presupposto di legittimazione per qualsiasi autorità che sia chiamata ad esercitare un potere sanzionatorio.

Per giunta, sempre ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo 231/2017, i proventi di quelle sanzioni verranno incassati dallo stesso ICQRF e destinati – tra l'altro – anche alla retribuzione degli ispettori. Siamo così al cospetto di un manifesto caso di "conflitto di interessi", conflitto che, a parer nostro, inficia

la validità costituzionale di questa disposizione. Due profili giuridici abnormi, dunque, e tutti e due a favore dell'ICQRF, che viene posto in tal modo in una situazione dominante in questo settore giuridico.

Ci si deve chiedere, allora, se per caso non si stia creando – nell'ambito della legislazione alimentare – una cultura da "regime giuridico" privo delle garanzie democratiche che invece caratterizzano, pur tra tante imperfezioni, l'ordinamento giuridico nazionale.

E poiché siamo persuasi che non sia questa deriva culturale "antidemocratica" l'obiettivo del legislatore italiano, ci attendiamo, in risposta a queste nostre critiche e magari alle altre degli altri operatori professionali del settore, una sollecita e significativa correzione della rotta legislativa fin qui perseguita. L'amarezza delle nostre conclusioni è acuita dall'aver accertato che le criticità da noi individuate sul piano delle "garanzie difensive" erano già state perfettamente colte e neutralizzate con un apposito emendamento proposto da un componente (Pierantonio Zanettin) della Commissione della Camera dei Deputati in fase di preparazione della "legge di conversione" 71/2021.

Purtroppo, per motivazioni che non conosciamo e neppure riusciamo ad immaginare, quell'emendamento non è stato approvato e quindi anche la legge di conversione ha lasciato spazio a tutte le criticità di ordine costituzionale riguardanti la tutela della posizione dell'OSA nell'ambito della nuova disciplina del campionamento e delle analisi ufficiali sugli alimenti.



### Dario Dongo

Avvocato, PhD  
in Diritto alimentare



Il decreto legislativo 27/2021 – nell'adeguare le norme nazionali in tema di controlli ufficiali sulla filiera agroalimentare al

regolamento (UE) 2017/625 – aveva da principio ipotizzato l'abrogazione delle misure e sanzioni previste dalla legge 283/1962. Qualcuno avrebbe così inteso di relegare alla storia, dopo 59 anni di onorato servizio, il provvedimento di sequestro

sanitario (legge 283/1962, articolo 1), sia i reati contravvenzionali ivi previsti (al successivo articolo 5).

Il Parlamento italiano, tuttavia, non aveva delegato il Governo a depenalizzare alcuna fattispecie criminosa, né tantomeno ha riferito ai reati di cui all'articolo 5 della legge 283/1962. Tale ipotesi sarebbe stata in ogni caso incompatibile con i criteri stabiliti nella fonte del potere delegato, la legge di delegazione europea 2018 (legge 117/2019).

La legge di delegazione europea, infatti, è «volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei» (legge 234/2012, articolo 12). Il decreto legislativo 27/2021 nella sua formulazione originaria era perciò incostituzionale, nella parte descritta (articolo 18.1.b), per eccesso di delega. Il Governo guidato da Mario Draghi – in risposta agli accorati appelli della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino e le preoccupazioni delle autorità deputate ai controlli ufficiali – è perciò intervenuto all'ultima ora, con il decreto legge 42/2021, in modo da garantire la continuità dei reati alimentari previsti dalla legge 283/1962 e dei relativi procedimenti.

La legge 71/2021 – "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare" – ha infine messo da parte ogni ipotesi di abrogazione del reato contravvenzionale di cui all'articolo 5 della legge 283/1962. Oltre a disciplinare la diffida degli operatori in ipotesi di "violazioni sanabili" delle norme su igiene e sicurezza alimentare.

Il decreto legge 42/2021 non ha tuttavia risolto un altro grave problema introdotto dal decreto legislativo 27/2021 all'articolo 16, "disposizioni in materia di macellazione per uso domestico privato". Laddove è previsto che la macellazione possa avvenire indiscriminatamente al di fuori dei macelli autorizzati. Non solo per pollame, piccola selvaggina e lagomorfi (lepri e conigli), ma anche ovini, caprini, suini e addirittura le specie bovine. L'unico onere in capo al "macellaio fai-da-te" è avvisare l'autorità sanitaria locale, comunicando luogo e ora della macellazione finalizzata

all'autoconsumo (decreto legislativo 27/2021, articolo 16.3). Onere tra l'altro sprovvisto di sanzione. Sul velleitario presupposto che i veterinari pubblici ufficiali possano ricorrere alle migliaia di sacrifici domestici che si concentrano nei giorni di festa – civile o religiosa – per controllare il rispetto di criteri generalissimi, del tutto inidonei rispetto agli obiettivi di garanzia di sicurezza alimentare e benessere animale.

Il decreto legislativo 27/2021 – «al fine di consentire il mantenimento a livello nazionale di metodi e consumi tradizionali» – ha così abrogato le disposizioni consolidate in un secolo di onorato servizio mediante regio decreto 3298/1928 (decreto legislativo 27/2021, articoli 16.1 e 18.1.a). Proprio quel regolamento per la vigilanza sulle carni che ha garantito la sorveglianza veterinaria in Italia per 93 anni, senza pregiudicare alcuna tradizione agreste, bensì salvando milioni di persone da rischi di morte e malattie gravi da tossinfezioni alimentari. Grazie a una ferrea disciplina delle macellazioni a uso privato, secondo cui: la macellazione di bovini, bufalini, suini, ovini, caprini ed equini per uso alimentare poteva avvenire esclusivamente nei macelli pubblici comunali (regio decreto 3298/1928, articolo 1.1); la macellazione a domicilio era condizionata al rilascio di un'autorizzazione ad hoc dell'autorità comunale e al previo avviso (almeno 24 ore prima) al veterinario comunale. Affinché questi potesse organizzare la doverosa visita e assistere alla macellazione, seguita da «completa e accurata ispezione delle carni».

In ragione di quanto sopra, si attende ora perciò l'abrogazione della norma sulla "macellazione per uso domestico privato" (decreto legislativo 27/21, articolo 16), prima che essa possa provocare incidenti di salute pubblica in nome di un ipotetico folklore fuori controllo.



## Gaetano Forte

*Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti*

Come previsto dalla legge di delegazione europea 117/2019, lo scorso 11 marzo è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo 27/2021, che ha adeguato la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento



(UE) 2017/625, che stabilisce la disciplina europea dei controlli ufficiali sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

Con grande sorpresa degli addetti del settore alimentare, oltre a disciplinare i controlli ufficiali, il decreto in esame aveva previsto l'abrogazione della legge 283/1962 e in particolare dell'articolo 5, norma cardine posta a garanzia della tutela igienico-sanitaria dei prodotti alimentari, che punisce diverse fattispecie contravvenzionali (distribuzione per il consumo, detenzione per la vendita, somministrazione di sostanze alimentari private dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore, in cattivo stato di conservazione, con cariche microbiche superiori ai limiti di legge, insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, con aggiunta di additivi chimici non autorizzati, contenenti residui di prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante tossici per l'uomo).

Non è stata fin dall'inizio chiara la ratio sottesa alla suddetta abrogazione in quanto contemporaneamente era in discussione (ed è ancora in corso) nelle aule del Parlamento il disegno di legge 2427 (ereditato dalla Commissione Caselli) relativo alla riforma dei reati agroalimentari, che prevede un ammodernamento dell'odierna legislazione a tutela dell'igiene alimentare (tra cui la stessa legge 283/1962!), anche attraverso una serie di modifiche e integrazioni alla normativa stabilita dal Testo Unico delle leggi sanitarie.

Il decreto legislativo 27/2021 è entrato in vigore lo scorso 26 marzo, ma, come noto, due giorni prima il legislatore è corso ai ripari attraverso un decreto correttivo: è stato infatti pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 marzo il decreto legge 42/2021 (successivamente convertito dalla legge 71/2021), che ha annullato la paventata abrogazione della legge 283/1962, così assicurando continuità alle fattispecie di reato di pericolo presunto in materia di diritto alimentare.



**Antonio Menditto, Paolo Stacchini,  
Dario De Medici, Umberto Agrimi**

*Dipartimento Sicurezza alimentare,  
Nutrizione e Sanità pubblica veterinaria,  
Istituto Superiore di Sanità*

Recentemente c'è stata un'evoluzione nelle modalità dell'esercizio alla difesa da parte degli operatori della filiera agroalimentare a seguito di campionamento ufficiale con esito analitico sfavorevole.

L'entrata in vigore, il 26 marzo 2021, dell'articolo 18, lettera b), del decreto legislativo 27/2021, ha segnato la fine della vigenza degli istituti della "istanza di revisione" e delle "analisi di revisione" di cui all'articolo 1 della legge 283/1962. Vista la data di entrata in vigore dell'articolo 1 della legge 283/1962, la finestra temporale della vigenza degli istituti di cui sopra si è protratta dal 5 giugno 1962 al 26 marzo 2021, per un totale di 58 anni, 10 mesi e 9 giorni.

Sebbene l'articolo 18, lettera b) del decreto legislativo 27/2021 avesse previsto l'abrogazione dell'intera legge 283/1962, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 7, 10 e 22, il decreto legge 42/2021, a sua volta convertito in legge con modificazioni dalla legge 71/2021, ha "fatte salve" ulteriori disposizioni di cui alla legge 283/1962. Si tratta degli articoli 5, 6, 8, 9, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18 e 19.

Lo stesso decreto legge di cui sopra, entrato in vigore il 25 marzo 2021 (il giorno prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 27/2021), ha "fatto salva" l'applicazione delle disposizioni, contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 327/1980, di esecuzione degli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19

e 22 della legge 283/1962.

Il Ministero della Salute ha chiarito mediante nota (0019604-11/05/2021-DGISAN-MDS-P dell'11 maggio 2021) che la reintroduzione delle norme di cui alla legge 283/62 ha determinato un'antinomia rispetto ai contenuti degli articoli 7 e 8 e degli allegati 1 e 2 del decreto legislativo 27/2021. Al fine di evitare contenziosi tra le autorità competenti (AC) e gli Operatori della Filiera agroalimentare (OFA) dovuti alla differente garanzia del diritto alla difesa espressa nel regolamento (UE) 2017/625, esplicitata negli articoli 7 e 8 del decreto legislativo 27/2021, rispetto alla normativa nazionale in materia penale, per l'attività di campionamento si applicano le disposizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 327/1980. Nella stessa nota sono specificate le modalità di campionamento che le AC devono applicare in assenza di specifiche disposizioni europee e/o nazionali:

- 1 aliquota unica senza convocazione della parte in caso di indagini per la valutazione dei criteri di igiene di processo o comunque ove non ci sono limiti di legge sia chimici che microbiologici;
- 1 aliquota unica qualora l'esito dell'analisi, prova o diagnosi da condurre non assicuri la riproducibilità dell'esito analitico, in considerazione della prevalenza e della distribuzione del pericolo negli animali o nelle merci, della deperibilità dei campioni o delle merci, come nel caso delle analisi microbiologiche finalizzate alla verifica dei criteri di sicurezza alimentare di cui alla normativa comunitaria e nazionale e per la ricerca di agenti patogeni. In questo caso l'autorità competente

procede al prelievo del campione in un'unica aliquota, specificando nel verbale di campionamento i relativi motivi che escludono l'opportunità, la pertinenza o la fattibilità tecnica della ripetizione dell'analisi o della prova; si applicano, inoltre, come sancito dalla legge 71/2021, che ha soppresso l'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 7 del decreto legislativo 27/2021, le disposizioni dell'articolo 223 del decreto legislativo 271/1989 con convocazione della parte in occasione dell'analisi iniziale unica e irripetibile presso il laboratorio ufficiale;

- 4/5 aliquote per i campionamenti per la determinazione analitica dei pericoli chimici ove sono previsti limiti di legge;
- aliquota per analisi presso il primo laboratorio ufficiale;
- aliquota per OFA presso cui è stato eseguito il campione che la fa analizzare presso laboratorio privato (controperizia);
- aliquota per OFA produttore in caso di preconfezionati (controperizia);
- aliquota per la ripetizione di analisi presso l'ISS con convocazione della parte (controversia); si applicano, come sancito dalla legge 71/2021, che ha soppresso la lettera b) del comma 5 dell'articolo 8 del decreto legislativo 27/2021, le disposizioni dell'articolo 223 del decreto legislativo 271/1989 con convocazione della parte in occasione della ripetizione di analisi presso l'Istituto Superiore di Sanità (ISS);
- aliquota a disposizione per eventuale perizia disposta dall'autorità giudiziaria.

Sempre in tema di esercizio del diritto alla difesa, in base all'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 27/2011 e ai sensi dell'articolo 35 del regolamento (UE) 2017/625, gli OFA, i cui animali o merci sono stati oggetto di controllo ufficiale mediante campionamento e analisi/prova/diagnosi con esito sfavorevole, hanno diritto, a proprie spese, di fare condurre una controperizia a cura di un esperto di parte qualificato (denominato perito nell'articolo 35 del regolamento). Tale controperizia consiste nell'esame documentale delle registrazioni inerenti alle attività condotte dal momento del campionamento sino all'emissione del rapporto di prova

relativo alla singola analisi, prova o diagnosi. L'esame documentale viene richiesto dall'OFA all'AC che ha effettuato il campionamento entro 15 giorni dal ricevimento della comunicazione dell'esito sfavorevole. Rientra nella controperizia l'esecuzione, fatta effettuare dall'OFA a proprie spese, presso un laboratorio accreditato di propria fiducia dell'analisi, prova o diagnosi sull'aliquota eventualmente resa disponibile al momento del campionamento. A seguire, l'OFA che a seguito di controperizia effettuata con le modalità di cui all'articolo 7, comma 5, non condivide le valutazioni dell'AC in merito alla non conformità può attivare, entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione dell'esito sfavorevole, la procedura di controversia.

In accordo all'articolo 8, del decreto legislativo 27/2021, la procedura di controversia si compone di due fasi distinte. Una prima fase di controversia cosiddetta "documentale" e una seconda fase cosiddetta "analitica". Nella prima fase, disciplinata dal comma 1, l'OFA richiede alla AC di potere far effettuare, a proprie spese, il riesame della documentazione relativa alla analisi, prova o diagnosi iniziale da parte dell'ISS. All'istanza l'OFA dovrà allegare la ricevuta del pagamento eseguito a favore dell'ISS per le prestazioni richieste. L'ISS si esprime entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione, trasmettendo l'esito della valutazione documentale alle parti interessate, all'AC e, per conoscenza, al laboratorio ufficiale che ha effettuato la prima analisi, prova o diagnosi.

Nella seconda fase (procedura di controversia, fase documentale) con apposita istanza e a proprie spese l'OFA, entro 30 giorni dal ricevimento dell'esito della valutazione della documentazione da parte dell'ISS, può chiedere allo stesso ISS, utilizzando l'eventuale apposita aliquota del campione di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 27/2021, un'altra analisi, prova o diagnosi. All'atto della richiesta dovrà essere allegata la ricevuta di pagamento a favore dell'ISS, secondo quanto previsto dalla normativa vigente (articolo 8, comma 2). L'ISS procede alla ripetizione dell'analisi, anche avvalendosi, laddove lo ritenga opportuno, di un altro laboratorio ufficiale, dallo stesso individuato, comunque diverso da quello che ha condotto la prima

analisi prova o diagnosi (articolo 8, comma 3); a seguire, entro 60 giorni dal ricevimento dell'istanza, notifica all'OFA gli esiti della ripetizione dell'analisi prova o diagnosi effettuata in sede di controversia con le modalità stabilite agli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile. Gli esiti vengono comunicati anche all'AC che ha disposto il campionamento per l'adozione di eventuali ulteriori provvedimenti e al laboratorio ufficiale che ha eseguito la prima analisi, prova o diagnosi (articolo 8, comma 4). Per quanto riguarda il comma 5 dell'articolo 8 – con il quale veniva stabilito che la procedura di controversia sostituiva le norme di cui all'articolo 15 della legge 689/1981, ivi compresa la revisione d'analisi (lettera a)) e quelle stabilite dall'articolo 223 del decreto legislativo 271/1989 (lettera b) – si è già detto che la legge 71/2021 ha abrogato la lettera b). Pertanto, anche nel caso di controversia con ripetizione di analisi da parte dell'ISS, si applicano le procedure previste nell'articolo 223 del decreto legislativo 271/1989.

In conclusione, la reintroduzione della facoltà delle parti di poter presenziare alle attività analitiche sia di carattere non ripetibile che, eventualmente, nell'ambito della controversia, completa il panorama delle possibili modalità concesse agli OFA per esercitare il diritto alla difesa già previste dal decreto legislativo 27/2021 prima dell'emanazione del decreto legge 42/2021, a sua volta convertito in legge con modificazioni dalla legge 21 maggio 2021, n. 71.

## Vitantonio Perrone

Vicepresidente SIMeVeP



La vicenda che ha visto la Legge 283/1962 dapprima abrogata dal decreto legislativo 27/2021 e poi, poco prima della sua entrata in vigore, di nuovo ripristinata grazie al decreto legge 42/2021 si presta ad una valutazione sia per aspetti di metodo che di merito. Sui primi c'è poco da commentare, vista l'autorevolezza di tutti

coloro che sono da subito intervenuti, tra cui l'Ufficio del Massimario della Cassazione, denotando le carenze di metodo legislativo per cui si giungeva a paventare profili di incostituzionalità per via dell'eccesso di delega realizzatosi in sede di Conferenza Stato-Regioni. Resta l'unica perplessità del perché tale irregolarità procedurale sia stata rilevata solo dopo la pubblicazione della norma in Gazzetta Ufficiale e non prima. Detto questo, invece, ci sono apparse decisamente eccessive le reazioni nel merito della questione visto che alla pubblica opinione da numerosi commentatori, ancorché autorevoli giuristi e magistrati, è stato prospettato lo scenario di una desertificazione normativa nei confronti della sicurezza alimentare. Titoli come "Salute a rischio."

La legge 283/1962 è da sempre posta in discussione: da subito furono espressi da giuristi e magistrati forti dubbi sulla sua efficacia penale perché, di fatto, risultava un duplicato di reati già presenti nel codice penale da tempo

Depenalizzate decine di reati alimentari", "L'allarme dei pm: cibi avariati non saranno più reato" e ancora "Sguarnito il fronte della tutela della salute dei cittadini e del contrasto alle frodi alimentari" non hanno contribuito a fare la giusta chiarezza della questione assegnando alla legge 283/1962 un valore totemico decisamente anacronistico. Va invece sottolineato che la legge 283/1962 è da sempre posta in discussione, dato che occorsero due anni di lavori parlamentari per la sua approvazione e ben diciotto per il suo regolamento di attuazione. Da subito furono espressi da giuristi e magistrati forti dubbi sulla sua efficacia penale proprio perché, di fatto, risultava un duplicato

di reati già presenti nel codice penale da tempo. Già il disegno di legge Bonifacio sulla depenalizzazione prevedeva la sua abrogazione, che fu inserita anche dal cosiddetto "decreto Taglia-leggi" del ministro Calderoli, ma anche in quel caso l'intervento allarmato dei magistrati contribuì a sventare tale evenienza.



## Stefano Senatore

*Avvocato ed Esperto  
di Legislazione degli Alimenti*



Il decreto legislativo 127/2021 è stato adottato allo scopo di adeguare l'articolato quadro normativo italiano con il nuovo sistema europeo dei controlli ufficiali, istituito dal regolamento (UE) 2017/625.

Tenuto conto dell'ambizioso obiettivo, la prima impressione è che il testo avrebbe meritato maggiore ponderazione da parte del legislatore ed una più attenta analisi d'impatto.

È emblematica, al riguardo, l'ormai nota vicenda che ha coinvolto le sanzioni penali ed amministrative in materia di igiene previste dalla legge 283/1962, le quali sono state, prima, radicalmente abolite dall'articolo 18 del decreto legislativo e, subito dopo, come per rimediare ad una "disattenzione", ripristinate per mezzo del decreto legge 42/2021.

Anche volendosi soffermare solo sulla versione attualmente vigente del testo, emergono comunque diversi elementi di ambiguità e perplessità.

Sul piano generale, ad esempio, appare opinabile la scelta legislativa di limitare l'applicazione di tutti gli istituti più importanti ai soli controlli ufficiali di cui all'articolo 2, comma 1 del decreto, la cui competenza fa capo al Ministero della Salute (si pensi alle modalità di svolgimento dei controlli, agli obblighi degli operatori, alle procedure di controperizia e controversia).

Rimangono invece tendenzialmente escluse le materie di cui all'articolo 2, comma 3, di competenza del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (tra cui l'etichettatura, i prodotti vitivinicoli, il biologico, le DOP e IGP), per le quali continueranno ad operare i regimi preesistenti generali e settoriali. Si è persa così l'ennesima occasione per assicurare una maggiore uniformità e coerenza delle procedure e delle garanzie difensive.

**Appare opinabile  
la scelta legislativa  
di limitare l'applicazione  
di tutti gli istituti  
più importanti  
ai soli controlli ufficiali  
la cui competenza  
fa capo al Ministero  
della Salute**

Per citare, poi, un profilo di criticità più specifico, si può fare riferimento alle nuove disposizioni sui campionamenti introdotte dall'articolo 7, laddove prevedono che l'operatore possa rinunciare all'acquisizione dell'aliquota per l'esame di parte e per la ripetizione delle analisi. In tal modo, tuttavia, si rischia di prendere in considerazione esclusivamente la posizione dell'operatore presso cui viene eseguito il prelievo, trascurando il fatto che dall'esito analitico potrebbero emergere responsabilità a carico di eventuali altri soggetti della filiera (come il produttore, il fornitore della materia prima o, in caso di contoterzismo, il committente). Questi ultimi si vedrebbero quindi preclusa la possibilità di tutelare i propri diritti a causa della dichiarazione resa da un diverso soggetto. Fermo quanto sopra, va chiarito che ogni valutazione del decreto in esame potrà trovare il suo compimento solo più avanti, all'esito dei necessari, ulteriori approfondimenti e confronti che sicuramente seguiranno e, ovviamente, alla luce della prassi applicativa da parte delle autorità di controllo.