

LEGGE 689/81

# Rapporto tra alimenti alterati e commercializzazione di animali diretti al macello trattati illecitamente



©Shutterstock.com

AVV. GIUSEPPE DANILO SALVAGGIO

*Servizio Gestione Affari Legali e Assicurativi, Azienda USL di Reggio Emilia*

**G**li uffici legali delle Aziende sanitarie sono spesso chiamati a spiegare la portata applicativa dell'art. 9, comma 3, della L. 689/1981 nei contenziosi aventi ad oggetto ricorsi in opposizione a ordinanze ingiunzione adottate dal Dipartimento di Sanità Pubblica in seguito alla violazione dell'art. 14 del D. Lgs. n. 158 del 16.03.2006 per accertata commercializzazione di animali oggetto di trattamento illecito da parte dei responsabili delle aziende.

Sovente, gli avvocati dei ricorrenti sostengono, nelle aule giudiziarie, che le Aziende sanitarie non potrebbero contestare la violazione dell'art. 14 del decreto del 2006 nel caso in cui il responsabile dell'Azienda sia stato già destinatario di un decreto penale di condanna emesso dal giudice penale per il reato di cui all'art. 5 lett. a) della L. n. 283/1962 per aver fornito al macello animali ai quali siano stati somministrati sostanze e prodotti non autorizzati.

I legali dei trasgressori ritengono che sia applicabile soltanto la sanzione penale, poiché l'art. 9, comma 3, della L. n. 689/1981 esclude la ricorrenza anche della sanzione amministrativa per i fatti già puniti dal giudice penale per violazione degli artt. 5, 6 e 12 della Legge n. 283 del 30 aprile 1962.

Con il presente lavoro si intende analizzare il criterio di specialità previsto dall'art. 9 della L. n. 689/1981, con particolare riferimento al comma 3 nella parte in cui mira a risolvere il conflitto apparente tra i reati alimentari, previsti dalla normativa speciale sull'igiene della produzione e vendita di sostanze alimentari, e le sanzioni amministrative previste dal D. Lgs. n. 158/2006 relative al non corretto uso di medicinali veterinari sugli animali diretti al macello.

L'esatta individuazione della portata applicativa del criterio di specialità elaborato dal legislatore con la normativa del 1981 permette al lettore di capire quando si configura il concorso apparente di norme con conseguente applicazione della sola sanzione penale, e quando, invece, sul caso di specie operino entrambe le sanzioni, penale e amministrativa, configurando così un concorso effettivo. L'elaborato richiama anche le soluzioni date dalla giurisprudenza di legittimità e di merito nel caso di animali destinati al macello e oggetto di trattamento illecito per somministrazione di medicinali veterinari in assenza di prescrizione e/o di indicazione del trattamento nel registro detenuto dal responsabile dell'Azienda.

## Il principio di specialità nel diritto penale

In diritto penale accade spesso che più norme regolino una medesima condotta, la quale sembra astrattamente riconducibile sotto ognuna di esse. L'applicabilità in astratto di diverse norme al medesimo fatto può essere reale, dando vita ad un concorso di reati, oppure fittizia, generando un concorso apparente di norme.

L'art. 15 c.p. individua il criterio di specialità quale criterio distintivo tra il concorso reale e il concorso apparente di norme, disponendo che *“Quando più leggi penali o più disposizioni della medesima legge penale regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge o alla disposizione di legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito”*.

La norma richiamata stabilisce il principio della prevalenza della legge speciale rispetto alla legge generale.

Il rapporto di specialità tra fattispecie si ha quando tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie (generale) sono contenuti in un'altra fattispecie (speciale), la quale ne contiene a sua volta altri c.d. specializzanti.

Il presupposto per l'esistenza di un concorso apparente di norme, con applicazione della sola norma speciale tra quelle astrattamente applicabili, è rappresentato dal concetto di *“stessa materia”*, in assenza del quale si avrà un concorso reale con operatività di tutte le norme.

Secondo la giurisprudenza di legittimità il requisito della

*“stessa materia”* richiede che le norme in rapporto di genere a specie tutelino lo stesso bene giuridico, ad esempio reati che siano volti a proteggere il bene giuridico salute pubblica, diversamente non potrà parlarsi di concorso apparente ma reale di norme.

Il concorso di norme non opera, invece, quando è la legge stessa ad indicare quale fra le norme apparentemente in concorso debba prevalere, attraverso la previsione delle c.d. clausole di riserva.

Le clausole di riserva ricorrono quando la norma utilizza espressioni come: *“chiunque fuori dai casi indicati negli articoli precedenti”*; *“se il fatto non costituisce un più grave reato”* oppure *“se il fatto non è previsto come reato da altra disposizione di legge”*.

## Il principio di specialità nella Legge n. 689 del 24.11.1981

La disciplina sulle sanzioni amministrative ha ricevuto per la prima volta in Italia una sistemazione organica con la legge n. 689 del 24 novembre 1981 *“Modifiche al sistema penale”* contenente i principi generali e rappresentando il primo testo di riferimento per la disciplina generale degli illeciti amministrativi.

Anche la normativa in esame contempla il criterio di specialità per la risoluzione delle ipotesi di concorso apparente di norme, che può configurarsi tra diverse disposizioni che prevedono ciascuna delle sanzioni amministrative oppure tra una disposizione amministrativa e una penale, e si risolve, anche in questo caso, attraverso l'applicazione della disposizione speciale.

La norma di riferimento è rappresentata dall'art. 9 della L. n. 689/1981 in base alla quale *“Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale”*.

Come nel Codice penale, anche nella Legge del 1981 il principio di specialità implica la necessaria applicazione della norma che possieda tutti gli elementi dell'altra ma presenta anche ulteriori elementi propri e caratteristici rendendola speciale rispetto all'altra.

La norma in esame implica che in caso di concorso tra disposizione penale incriminatrice e disposizione amministrativa sanzionatoria in riferimento allo stesso fatto, deve trovare applicazione esclusivamente la disposizione che risulti speciale rispetto all'altra, all'esito del confronto tra le rispettive fattispecie astratte<sup>1</sup>.

L'art. 9 è di chiara derivazione penalistica riproducendo quanto previsto dal Codice penale all'art. 15 che, come abbiamo visto, richiama il principio di specialità per la risoluzione del conflitto apparente di norme penali. Invero, le due norme non sono perfettamente sovrapponibili, il legislatore ha voluto restringere il più possibile il campo di operatività dell'art. 9 della L. n. 689/1981 ravvisando il principio di specialità solo a casi perfettamente identici, e ciò emerge chiaramente dal con-

fronto di detta norma con quanto prescritto dall'art. 15 c.p.. L'art. 15 c.p. prevede che *“Quando più leggi penali o più disposizioni della medesima legge penale regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge o alla disposizione di legge generale”*.

L'art. 9 della L. n. 689/1981 ricorre, a differenza dell'art. 15 c.p., all'espressione *“stesso fatto”*, anziché a quella *“stessa materia”*, per definire l'oggetto del concorso tra norme.

Posto che il concetto di *“stesso fatto”* implica una minore operatività della norma rispetto alla corrispondente disposizione penale, occorre capire, al fine di chiarire l'effettiva portata della norma, cosa debba intendersi per *“stesso fatto”*.

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito, già nel 1991, quando non ricorre la situazione di *“stesso fatto”* con conseguente esclusione dell'operatività del concorso apparente di norme e quindi del principio di specialità.

In particolare, la Corte Suprema ha ritenuto che *“In tema di concorso di norme contemplanti sanzioni amministrative, il concorso cosiddetto apparente, che è previsto dall'art. 9 della l. 24 novembre 1981 n. 689, e che è soggetto al principio di specialità, cioè all'applicazione della disposizione di natura speciale, presuppone che le norme medesime prendano in considerazione lo “stesso fatto”. Pertanto, in presenza di fattispecie che presentino un elemento di diversità, ancorché coincidenti in tutto od in parte con riguardo alla condotta del trasgressore, si deve ravvisare un concorso effettivo, non apparente, con applicazione delle rispettive sanzioni”*<sup>2</sup>.

Il comma 3 dell'art. 9 della legge del 1981 disciplina un caso particolare di concorso apparente di norme prevedendo che *“Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni ed integrazioni, si applicano soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da*

*disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande”*.

Nella disposizione in esame è il legislatore a stabilire a monte che in caso di ricorrenza della fattispecie penale di cui agli artt. 5, 6 e 12 della L. n. 286/1962 si applicherà solo la norma penale anche se i fatti siano punibili con sanzioni amministrative. Tuttavia, sulla base delle considerazioni che precedono, anche in questo caso l'operatività della norma è subordinata ad una verifica preliminare e in concreto della sussistenza dello stesso fatto, nel senso che il fatto preso in considerazione dalle norme sia identico, sia da un punto di vista oggettivo che soggettivo, con la conseguenza che in caso di fatti diversi, anche solo in parte, si deve ravvisare un concorso effettivo, non apparente, con applicazione delle rispettive sanzioni.

La giurisprudenza formatasi in seguito alla riforma del 1999 operata con la legge n. 507 che ha modificato l'art. 9, comma 3, della L. n. 689/1981 portando all'attuale formulazione, ha sempre sostenuto che *“In tema di sanzioni amministrative, l'operatività del principio di specialità dettato dall'art. 9, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 – il quale prevede, nel testo sostituito ad opera dell'art. 95 del d. lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, che i fatti puniti dall'art. 5 della legge 30 aprile 1962, n. 283 si applicano soltanto le sanzioni penali, anche quando i fatti stessi siano puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande – postula che la violazione amministrativa in astratto contestabile costituisca un elemento del fatto di reato, essendone parte integrante; ne consegue che detto principio non scatta allorché illecito amministrativo e illecito penale si riferiscano a due momenti distinti del comportamento del trasgressore e tra di essi intercorra un rapporto, non di identità, ma soltanto di connessione teleologica”*<sup>3</sup>.

In definitiva, mentre il primo comma dell'art. 9 nel discipli-

<sup>1</sup> Cassazione penale sez. V, 04/10/2016, n.47683

<sup>2</sup> Corte di Cassazione civile, sezione I, sentenza n. 9494 del 10.09.1991, Nella specie, inerente all'abbattimento di piante, anche di quercia sughera, in zona sottoposta a vincolo idrogeologico, la S.C., alla stregua del principio di cui sopra, ha ritenuto la prevalenza, secondo la suddetta regola di specialità, dell'art. 26 del r.d. 30 dicembre 1923 n. 3267, rispetto all'art. 2 della l. 9 ottobre 1967 n. 950, mentre ha affermato il concorso formale delle violazioni di cui agli artt. 24 e 26 del citato decreto con quelle contemplate dalla l. 18 luglio 1956 n. 759.

<sup>3</sup> Corte di Cassazione civile, sezione I, sentenza n. 6769 del 06.04.2004. La S.C. ha confermato la sentenza impugnata che aveva ritenuto non applicabile il principio di specialità tra la violazione di cui all'art. 5, lett. a) della legge n. 283 del 1962, e la violazione dell'art. 4, comma 3, del d. lgs. 118 del 1992, consistente nella macellazione di animali ai quali erano state somministrate sostanze per la quale era stata applicata una sanzione amministrativa). In un caso simile al precedente, i giudici di legittimità avevano già affermato nel 2001 il medesimo principio di diritto sostenendo l'inoperatività dell'art. 9, comma 3, della L. 689/1981 *“quando l'illecito amministrativo e l'illecito penale si riferiscano a due momenti distinti del comportamento del trasgressore e tra di essi intercorra un rapporto, non di identità, ma soltanto di connessione teleologica”* (Corte di Cassazione civile, sezione I, sentenza n. 7112 del 25.05.2001).

La sentenza del 2001 continua sostenendo che *“la portata del terzo comma dell'art. 9 è chiaramente limitata alle situazioni in cui, per i medesimi fatti, siano previste sanzioni penali e sanzioni amministrative, che, in base all'art. 5, lettera a), della legge n. 283 del 1962, erano invece fatti salvi”*. Sulla base dell'enunciato principio, la S.C. ha ritenuto sussistente il concorso tra la condotta di somministrazione a vitelli di allevamento di sostanze ad azione ormonale e il reato di detenzione per la vendita di carni bovine trattate in modo da variarne la composizione naturale mediante la somministrazione di dette sostanze, punito a titolo di contravvenzione dell'art. 5, lett. a della legge n. 283 del 1962.

Nei casi simili alla fattispecie in esame la giurisprudenza ha individuato sempre il concorso effettivo tra la sanzione penale e quella amministrativa applicandole entrambe (Corte di Cassazione penale, sezione III, sentenza n. 27845 del 30/04/2015).



nare il concorso apparente tra disposizioni penale e amministrative o solo tra queste ultime, stabilisce la risoluzione del conflitto mediante il principio di specialità, nel terzo comma prevede invece, in caso di concorso tra norme penali, di cui agli artt. 5, 6 e 12 della Legge n. 283/1962, e amministrative, che vada applicata la norma penale, ma in base ai criteri restrittivi fissati dalla giurisprudenza di legittimità.

#### **Le ipotesi di reato previste dall'art. 5 della Legge n. 283/1962**

La Legge n. 283 del 1962 reca la disciplina generale, preventiva e repressiva, sull'igiene degli alimenti stabilendo numerose ipotesi di reati di pericolo nella forma contravvenzionale (artt. 5 e 6).

Gli illeciti puniti dalla legislazione speciale in esame sono posti a tutela del bene giuridico salute pubblica, la cui rilevanza ha giustificato l'arretramento della punibilità delle relative fattispecie di reato alla sola detenzione di sostanze pericolose, lasciando le ipotesi più gravi ai reati alimentari previsti dal codice penale dagli artt. 439 e ss. c.p.

L'art. 5 della Legge in esame dispone che "È vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo sostanze alimentari:

*a) 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;*

*b) in cattivo stato di conservazione;*

*c) con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali;*

*d) 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;*  
*e) adulterate, contraffatte o non rispondenti per natura, sostanza o qualità alla denominazione con cui sono designate o sono richieste;*

*[f) colorate artificialmente quando la colorazione artificiale non sia autorizzata o, nel caso che sia autorizzata, senza l'osservanza delle norme prescritte e senza l'indicazione a caratteri chiari e ben leggibili, della colorazione stessa. Questa indicazione, se non espressamente prescritta da norme speciali, potrà essere omessa quando la colorazione è effettuata mediante caramello, infuso di truciolo di quercia, enocianina od altri colori naturali consentiti];<sup>4</sup>*

*g) 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. I decreti di autorizzazione sono soggetti a revisioni annuali;*

*h) che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo. Il Ministro per la sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto, autorizzato all'impiego per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo.*

Si tratta di figure autonome di reato che racchiudono la maggior parte delle ipotesi illecite in materia di igiene e sicurezza alimentare, volte a tutelare il bene giuridico salute pubblica, ma anche il c.d. ordine alimentare, ossia assicurare al consumatore finale un prodotto alimentare con le garanzie igieniche imposte dalla sua natura.

Le ipotesi di reato previste dall'art. 5 della Legge n. 283/1962 hanno natura contravvenzionale e rappresentano dei reati di pericolo in cui viene punita la semplice esposizione a pericolo del bene giuridico tutelato dalla norma.

Il Codice penale distingue i reati in delitti e contravvenzioni in base alle pene per essi rispettivamente stabilite. I delitti, nello specifico, sono i reati più gravi, puniti con la multa, la reclusione o con l'ergastolo, mentre le contravvenzioni sono i reati meno gravi, puniti con l'ammenda o l'arresto.

Un ulteriore elemento distintivo è rappresentato dall'elemento soggettivo, mentre per i delitti è prevista la regola generale del dolo (e gli stessi sono puniti a titolo di colpa solo se la legge lo prevede espressamente), per le contravvenzioni è indifferentemente richiesto il dolo o la colpa, ma non può prescindere dall'una o dall'altra forma di colpevolezza.

#### **La Legge n. 283 del 30.04.1962 e un recente tentativo di abrogazione**

Di recente è stata scongiurata l'abrogazione degli illeciti penali previsti dagli artt. 5 e 6 della L. n. 283 del 1962.

Il D. Lgs. n. 27 del 2 febbraio 2021, di riassetto del regime dei controlli nel settore agroalimentare e con entrata in vigore prevista per il 27 marzo, doveva limitarsi a recepire il Regolamento Ue 2017/625 in tema di controlli ufficiali in materia di alimenti e mangimi.

In realtà il decreto, all'art.18 comma 1 lett. b) e c), disponeva espressamente l'abrogazione degli artt. 5, 6,12 e 12-bis della Legge n. 283 del 30 aprile 1962 creando un vuoto normativa sui reati in materia di sicurezza alimentare e con la grave conseguenza di produrre effetti retroattivi favorevoli sui reati commessi in passato, anche se già coperti dal giudicato, in applicazione dell'art. 2 c.p.

Il pericolo di un'eliminazione dei reati alimentari previsti

<sup>4</sup> Lettera abrogata dall'art. 57, l. 19 febbraio 1992, n. 142, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto di attuazione della direttiva n. 89/107/CEE e, comunque, con effetto dal 1° luglio 1992.

dalla normativa del 1962 aveva suscitato le polemiche degli esperti in materia portando il Governo ad escludere l'*abolitio criminis* degli artt. 5, 6 e 12 della Legge n. 283 attraverso l'adozione del Decreto Legge n. 44 del 22.03.2021 convertito, con modificazioni dalla Legge 21 maggio 2021, n. 71. A ben vedere l'art. 18 comma 1 lett. b) e c) del D. Lgs. n. 27 del 02.2021, nella parte in cui disponeva l'abrogazione dei reati alimentari contrastava con l'art. 76 Cost. per eccesso di delega, ossia per mancato rispetto dei principi e criteri direttivi, generali e specifici, posti dall'art. 23 della Legge n. 117 del 2019.

Infatti, la Legge delega conferiva all'esecutivo soltanto il potere 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*»; 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*».

Dai principi e dalle direttive contenute nella Legge delega emerge chiaramente che le previsioni sanzionatorie di cui agli artt. 5, 6, 12 e 12 bis della Legge 283 del 1962 non si ponevano in rapporto di incompatibilità con le norme del Regolamento (UE) 2017/625 in materia di controlli ufficiali e né il Parlamento aveva delegato il Governo a depenalizzare alcuna fattispecie criminosa.

Il Regolamento europeo del 22 marzo 2021 disponeva invece il riordino del sistema sanzionatorio attraverso la previsione di sanzioni amministrative più efficaci e dissuasive, con il solo rispetto dei limiti di proporzionalità rispetto alla gravità della violazione.

In questo modo il ricorso al Decreto Legge n. 44/2021 ha escluso l'abrogazione degli illeciti alimentari la cui entrata in vigore era fissata per il 26 marzo 2021.

#### **La qualificazione di trattamento illecito previsto dall'art. 14, comma 2 lett. A) del D.Lgs. n. 158 del 16 marzo 2006**

L'art. 14 del D. Lgs. n. 158/2006 è rubricato «*Obblighi per gli operatori*» e al comma 2 lett. a) prevede che: «*Il responsabile delle aziende e degli stabilimenti può commercializzare soltanto:*

*a) animali ai quali non siano stati somministrati sostanze o prodotti non autorizzati, ovvero che non siano stati oggetto di un trattamento illecito;*

La norma prescrive che sui responsabili delle aziende e degli stabilimenti ricade l'obbligo di commercializzare soltanto animali o prodotti provenienti da animali non oggetto di trattamenti illeciti in ottemperanza anche alle Linee Guida applicative del Decreto Legislativo del 16 marzo 2006, n. 158 emanate dal Ministero della Salute.

Occorre capire, ai nostri fini, cosa bisogna intendere per «*trattamento illecito*» al fine di verificare quando sia configurabile

la violazione della norma e l'applicazione del conseguente trattamento sanzionatorio.

La soluzione è contenuta nelle Linee Guida applicative del Decreto Legislativo n. 158/2006 emanate dal Ministero della Salute in data 04.03.2013 con propria nota n. 0007835, in cui al paragrafo 1.2 lett. e) definiscono il «*trattamento illecito*» fornendo nel contempo anche il significato del termine «*condizioni diverse*» di cui all'art. 1, lett. g) del D. Lgs. 158/2006. Occorre chiarire che fino ad un recente passato la definizione di trattamento illecito veniva data dall'art. 1 lett. g) del D. Lgs. 158/2006, il quale definiva il trattamento illecito come «*l'utilizzazione di sostanze o prodotti non autorizzati, ovvero di sostanze o prodotti autorizzati, a fini o a condizioni diversi da quelli previsti dalle disposizioni vigenti*».

Di recente la norma è stata abrogata dall'articolo 15, comma 1, lettera b), del D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 che, oltre ad abrogare le definizioni contenute nell'art. 1, lett. g) del D. Lgs. n. 158/2006, stabilisce che ai fini del presente decreto saranno valide le definizioni presenti nei regolamenti europei richiamati dalla stessa disposizione.

In particolare, tra la normativa europea richiamata vi è il Regolamento (UE) n. 2090 del 19.06.2019 che all'art. 2 lettera c) contiene una definizione di «*trattamento illecito*» non dissimile da quella utilizzata dall'art. 1 lett. g) del D. Lgs. n. 158/2006, qualificandolo come «*l'uso in animali destinati alla produzione di alimenti, di:*

*- sostanze o prodotti vietati o non autorizzati, oppure*  
*- sostanze o medicinali veterinari autorizzati dalla normativa dell'Unione per scopi o a condizioni diversi da quelli previsti da detta normativa o, se del caso, dalla normativa nazionale. Ai fini del presente regolamento per le sostanze o i medicinali veterinari autorizzati conformemente alla normativa dell'Unione, la non conformità con il tempo di attesa o la presenza di residui di sostanze farmacologicamente attive superiori al limite massimo di residui o al tenore massimo non è considerata un trattamento illecito, purché siano rispettate tutte le altre condizioni di uso della sostanza o del medicinale veterinario stabilite nella normativa nazionale o dell'Unione»;*

Il Regolamento europeo del 2019 fornisce la medesima definizione di «*trattamento illecito*», rispetto a quella contenuta nell'art. 1 della normativa del 2006. Il richiamo alla normativa nazionale per la qualificazione delle c.d. condizioni diverse permette, per definire quest'ultime, di utilizzare la definizione data dalle Linee Guida applicative del Decreto Legislativo del 16 marzo 2006 n. 158.

In particolare, paragrafo 1.2 lett. e) delle Linee Guida definiscono il «*trattamento illecito*» come «*l'utilizzo di sostanze o prodotti non autorizzati, ovvero di sostanze o prodotti autorizzati a fini o a condizioni diverse da quelli previsti dalle vigenti disposizioni [ex D. Lgs. 158/06 art. 1, lett. g)]. Si intendono per condizioni diverse tutte quelle adottate in difformità alla normativa vigente quali, ad esempio, l'uso*

*improprio, l'assenza di prescrizioni, l'assenza di registrazione del trattamento, la mancanza della registrazione da parte del Veterinario responsabile sul registro di scorta dei medicinali veterinari ai sensi dell'art. 83 del D. Lgs. 193/2006."*

Ciò significa che ai sensi della normativa nazionale il trattamento illecito è configurabile quando l'animale destinato al macello sia stato oggetto di somministrazione di farmaci autorizzati ma in assenza di prescrizione o in assenza di registrazione del trattamento.

L'applicazione dell'art. 14 del D. Lgs. n. 158/2006 riguarda qualunque trattamento farmacologico, così come stabilito di recente dalla Corte di Cassazione su un caso di trattamento illecito avente ad oggetto la somministrazione di antibiotici, in cui i giudici di legittimità hanno avuto modo di precisare che *"Il divieto di commercializzazione di animali destinati alla filiera alimentare, ai quali siano stati somministrati sostanze o prodotti non autorizzati, o che siano stati oggetto di trattamento illecito, riguarda qualunque trattamento farmacologico che sia attuato in difformità delle previsioni di legge"*<sup>5</sup>.

**La concorrente configurazione del reato previsto dall'art. 5 lett. A) della Legge n. 283/1962 e dell'illecito amministrativo di cui all'art. 14 comma 2 lett. A) del D. Lgs. n. 158 del 16 marzo 2006**

Un recente caso deciso dal Tribunale di Reggio Emilia (tit. 2) Il Tribunale di Reggio Emilia ha affrontato, in una recente decisione, l'operatività del principio di specialità previsto dall'art. 9, comma 3, della L. n. 689/1981 in caso di conflitto tra un reato di cui agli artt. 5, 6, e 12 della L. n. 283/1962 e un illecito amministrativo.

È utile, ai fini di una maggiore comprensione sia della portata applicativa della norma in esame che della decisione del giudice reggiano, riportare il caso concreto con i comportamenti tenuti dal trasgressore che hanno portato alla contestazione del reato e dell'illecito amministrativo.

#### *Il caso concreto*

La società X nel 2014 inviava al macello un bovino scortato dal modello 4 di *"Dichiarazione di provenienza e di destinazione degli animali"* (documento di accompagnamento dell'animale al macello) compilato dall'allevatore.

Dal Modello 4 risultava che l'animale non era stato trattato o alimentato con sostanze di cui è vietato l'impiego e che, negli ultimi 90 giorni, non era stato sottoposto a trattamento con alimenti medicamentosi o specialità medicinali.

Il bovino veniva sottoposto ad un prelievo di muscolo in autocontrollo per la ricerca di inibenti con metodo microbiologico (car - test), con esito positivo.

Il Servizio Veterinario del Dipartimento di Sanità Pubblica dell'Azienda Sanitaria procedeva al prelievo di un campione ufficiale (campione sospetto clinico anamnestico). Il campione veniva suddiviso in n. 5 aliquote individuate dalle lettere A/B/C/D/E, di cui n. 2 aliquote venivano consegnate al Macello e n. 3 aliquote venivano inviate all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale.

L'esito delle analisi confermava la presenza di PENICILLINA G, 75µg/kg in concentrazione superiore al limite massimo di residui consentito.

In seguito alla conferma della positività, veniva posta in essere attività ispettiva accertativa presso l'allevamento del bovino da parte del Servizio di Sanità Pubblica Veterinaria. In quell'occasione il Servizio Veterinario consultava la documentazione in possesso dell'allevamento e riscontrava che la bovina macellata non risultava sottoposta a trattamento terapeutico con specialità medicinali contenenti il principio attivo *"Penicillina G"*. Dal controllo del registro trattamenti medicinali veterinari e dalle prescrizioni del veterinario aziendale non risulta registrato alcun trattamento per l'anno 2014. La condotta dell'allevatore configurava, in assenza di prescrizioni medico veterinarie e/o della registrazione di trattamenti contenenti *"Penicillina G"*, il trattamento illecito dell'animale.

A seguito della suddetta attività ispettiva, veniva accertata la violazione delle disposizioni previste dall'art. 14, comma 3, lett. a) d.lgs. 158/2006 (secondo la vecchia formulazione), per operato *"trattamento illecito"*.

Nel corso del 2019 l'Azienda Sanitaria competente adottava l'ordinanza ingiunzione nei confronti dell'allevatore per i fatti riscontrati nel 2014, provvedimento sanzionatorio che veniva impugnato con ricorso avanti il Tribunale di Reggio Emilia.

La principale difesa del ricorrente consisteva nel ritenere che al caso era applicabile esclusivamente la norma penale in applicazione dell'art. 9, comma 3, della L. n. 689/1981 in quanto *"per i medesimi fatti"* l'allevatore era stato già destinatario di decreto penale di condanna per violazione dell'art. 5 lett. a) della L. n. 283/1962.

Quindi i legali dell'allevatore sostenevano che non era applicabile la sanzione amministrativa perché l'illecito amministrativo riguardava i medesimi fatti presi in considerazione dal giudice penale nel decreto di condanna e nella fattispecie concreta operava, quindi, il comma 3 dell'art. 9 della normativa del 1981 che, ricordiamo, prevede *"Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni ed integrazioni, si applicano soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni"*

<sup>5</sup> Corte di Cassazione, sezione seconda, sentenza n. 25834 del 16.10.2018.

<sup>6</sup> Tribunale di Reggio Emilia, sezione seconda, sentenza n. 517/2020 del 04.06.2020.



speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande”.

Il Tribunale di Reggio Emilia ha escluso che in questo caso si possa parlare di conflitto solo apparente di norme e che sia applicabile solo la norma penale in quanto non siamo di fronte agli stessi fatti ma a fatti differenti con la conseguente applicazione sia della sanzione penale che di quella amministrativa, ricorrendo un’ipotesi di cumulo materiale. Il Giudice reggiano ha ritenuto che “L’art. 5 lett. a) legge 30 aprile 1962, n. 283 riguarda la variazione della composizione propria dell’alimento mentre l’art. 14 comma 3 d.lgs. 158/2006 vieta di immettere sul mercato animali da azienda “ai quali non siano stati somministrati sostanze o prodotti non autorizzati, ovvero che non siano stati oggetto di un trattamento illecito”.

Non solo, quindi, si tratta di due distinti momenti e comportamenti del trasgressore ma differente è proprio la fattispecie considerata dalle due norme, il che impedisce di configurare la sussistenza dello “stesso fatto” richiamato dall’art. 9 l.n. 689/1981: mentre nel reato di cui all’art. 5 lett. a) l.n. 283/1962 è stata contestata a TIZIO la circostanza per cui la vacca con marca auricolare IT0000000000 era stata precedentemente sottoposta a trattamento con penicillina G, 75 mg/kg “valore in concentrazione superiore al massimo consentito” (e quindi, alcuna violazione vi sarebbe stata laddove il valore in concentrazione fosse rientrato nei limiti del consentito e fissati dal regolamento Europeo 37/2010), la violazione di cui all’art. 14 comma 3 d.lgs. 158/2006 ha sanzionato il fatto stesso (a prescindere dai valori di concentrazione), dell’ “assenza di prescrizioni medico veterinarie e/o della registrazione di trattamenti contenenti Penicillina” che si configura, altresì, “trattamento illecito”.

L’esito positivo circa la presenza di Penicillina G, peraltro, è stato riscontrato nonostante la dichiarazione di provenienza e di destinazione dell’animale riportasse che “nei 90 giorni precedenti alla data odierna non sono stati sottoposti a trattamento con le seguenti sostanze” e nonostante “dal controllo del registro trattamenti medicinali veterinari e delle

prescrizioni del veterinario aziendale non risulta registrato alcun trattamento per l’anno 2014”. L’assenza di prescrizione veterinaria, nonché di registrazione del trattamento, pertanto, comporta e integra di per sé, a prescindere dalla quantità di concentrazione, la violazione contestata nell’ordinanza ingiunzione oggetto di impugnazione e consistente nella commercializzazione di animali (o prodotti di animali) ai quali “siano stati somministrati sostanze o prodotti non autorizzati”, ovvero che siano stati oggetto di “trattamento illecito”. L’art. 5 let. a) l.n. 283/1962, invece, integra il fatto oggetto di reato con la previsione della normativa europea che stabilisce i limiti delle sostanze consentite, a prescindere dalla circostanza per cui vi sia stata o meno autorizzazione al trattamento o registrazione dello stesso.

Tale distinzione impedisce di ravvisare il requisito degli “stessi fatti” richiamato dall’art. 9 l.n. 689/1981 ovvero di ravvisare il rapporto di genere a specie sostenuto dagli opposenti senza necessità di ulteriori indagini circa il bene giuridico tutelato dalle due norme o circa la differente competenza degli organi deputati all’applicazione delle sanzioni”<sup>6</sup>.

## Conclusioni

In conclusione, l’operatività dell’art. 9, comma 3, della L. n. 689/1981 è subordinata ad una verifica preliminare e in concreto della sussistenza dello stesso fatto, nel senso che il fatto preso in considerazione dalle norme deve essere identico, sia da un punto di vista oggettivo che soggettivo, con la conseguenza che in caso di fatti diversi, anche solo in parte, si deve ravvisare un concorso effettivo, non apparente, con applicazione delle rispettive sanzioni.

Sulla base delle esposte coordinate ermeneutiche, in caso di condanna da parte del giudice penale per uno dei fatti sanzionati dagli artt. 5, 6, e 12 della L. n. 283/1962, il Dipartimento di Sanità Pubblica delle Aziende Sanitarie dovrà verificare, prima di decidere se adottare un’ordinanza di archiviazione o di ingiunzione, se il caso deciso dal giudice penale riguardi i medesimi fatti contestati secondo l’illecito amministrativo.

## Per saperne di più

1. Carrato A., *L’opposizione alle sanzioni amministrative*, Wolters Kluwer Italia 2016.
2. Fiandaca G. e Musco E., *Diritto Penale Parte Generale*, Zanichelli Editore, settima edizione.
3. Scalese V., *Le sanzioni amministrative e il procedimento di opposizione*, Giuffrè Editore Milano 2015.
4. Trinci A. e Farini S., *Diritto Penale Parte Generale*, Dike Giuridica Editrice Roma 2016.