



La disapplicazione dell'art. 15 della L. 689/1981 s.m. e i. nella procedura di controversia: considerazioni in materia di analisi di mangimi.

Antonio Di Luca – Alfredo Rossi

Gruppo di lavoro Diritto e Legislazione veterinaria – SIMeVeP

Ottobre 2022

Il D. Lgs. 27/2021 ⁽¹⁾ ha suscitato non poche riflessioni, sin dalla sua entrata in vigore, in coloro che sono chiamati ad applicarlo su versanti diversi. Nella sua versione originaria l'abrogazione *in toto* della L. 283/1962 ⁽²⁾ s. m. e i. e del suo regolamento di esecuzione D.P.R. 327/1980 ⁽³⁾ ha comportato una tale levata di scudi da indurre il legislatore a porre velocemente rimedio con decreto legge all'iniziale scelta abrogativa. Infatti, con l'emanazione del D. L. 42/2021 ⁽⁴⁾ hanno trovato di nuovo vita alcuni articoli della L. 283/1962 s.m. e i., tra cui gli artt. 5 ⁽⁵⁾ e 6 ⁽⁶⁾ contemplanti illeciti penali e relative sanzioni in materia d'igiene degli alimenti e delle bevande, e le disposizioni di esecuzione dei 'resuscitati' articoli della L. 283/1962 s.m. e i., contenute nel D.P.R. 327/1980. L'iniziale cancellazione dei reati contravvenzionali previsti nella L. 283/1963 s.m. e i. ha probabilmente stimolato nel legislatore una consequenziale riflessione sulla utilità e utilizzabilità dell'art. 223 del D. Lgs 271/1983 ⁽⁷⁾, tanto da indurlo a decretarne, nell'articolo 8, comma 5 del decreto in questione, la disapplicazione nei settori di interesse del Reg. UE 625/2019 ⁽⁸⁾.

In questi settori l'art. 223 non avrebbe più svolto la funzione di "norma ponte" tra l'attività di controllo amministrativo e quella di natura penale, funzionale, in caso di accertamento di reati alimentari mediante prelievo e analisi di campioni, alla formazione di una prova precostituita, utilizzabile in dibattimento se ottenuta nella ritualità prevista nei commi 1 e 2 del citato articolo. Il tutto a garanzia dell'inviolabile esercizio del diritto di difesa attraverso il ricorso al contraddittorio tra le parti. La scelta della disapplicazione non ha però considerato la permanenza in vita nel Codice penale di alcuni reati alimentari (delitti), bisognevoli di accertamento mediante prelievo e analisi di matrici alimentari (vedasi ad esempio l'art. 444 c.p. ⁽⁹⁾). A parte queste sintetiche riflessioni e quest'ultima considerazione sulle scelte del legislatore, una volta abrogati i reati contravvenzionali di cui alla L. 283/1962 s.m. e i., e venuta successivamente meno la necessità di garantire l'esercizio del diritto di difesa nella fase analitica del loro accertamento, *cui prodest* disapplicare l'articolo 15 della L. 689/1981 s.m. e i. ⁽¹⁰⁾ di riferimento nell'accertamento di illeciti amministrativi mediante campionamento e analisi *di campioni* - nei settori di applicazione del Reg. UE 625/2019, in particolare in quello dei mangimi, spazzando via il momento del contraddittorio nel caso di controversia presso l'ISS (ex esame di revisione)?

Alla confusione venutasi a creare dava risposta il Ministero della salute con la nota DGISAN n. 19604 dell'11/5/202, secondo cui, anche nel caso di controversia con ripetizione di analisi da parte dell'ISS, si applicano le procedure previste nel comma 2 dell'art. 223 del D. Lgs 271/1989 (e cioè, l'art. 223 Disp. Att. c.p.p.).

Questa linea è stata poi confermata con la L. 71/2021 che ha convertito con modifiche il predetto D.L. 42/2021, reintroducendo l'applicazione dell'art. 223.

Per quanto attiene alle modalità di campionamento nel settore mangimistico il D. Lgs 27/2021 rimanda per i dettagli al piano nazionale di controllo ufficiale sull'alimentazione degli animali (PNAA)



predisposto dal Ministero della Salute di concerto con le autorità competenti delle Regioni e delle Provincie autonome.

A tutto oggi nessun rimedio è stato posto alla disapplicazione dell'art.15 della L. 689/1981 *s.m. e i.* con conseguente rischio che gli esiti della controversia laboratoristica non possano essere utilizzati per alcuna contestazione in quanto ottenuti senza l'esercizio del diritto di difesa attraverso il contraddittorio tra le parti.

Si è effettivamente creata questa lacuna normativa? Sussiste effettivamente il rischio che gli esiti non conformi della controversia laboratoristica siano inutilizzabili nel procedimento sanzionatorio amministrativo? Una ricognizione e una interpretazione della normativa in materia di controllo ufficiale sui mangimi possono forse darci la risposta.

Il D. Lgs. 27/2021 ha abrogato, tra le varie norme, gli articoli 5, 6, 7, 9 e 10 del Decreto legislativo 17 giugno 2003, n. 223 *Attuazione delle direttive 2000/77/CE e 2001/46/CE relative all'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore dell'alimentazione animale.* Di questo decreto resta in vigore l'art. 16 ⁽¹¹⁾ che contempla le “*disposizioni in caso di controllo analitico*”. Nel comma 3 è previsto che “*Al controllo analitico si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689*”. In questo sintetico richiamo all'intera legge cogliamo il rinvio, in particolare, al suo articolo 15. Conseguenza ne è una doverosa operazione interpretativa delle disposizioni normative in campo: il D. Lgs. 27/2021 e il D. Lgs. 223/2003.

A parere di chi scrive, con riferimento al controllo ufficiale nel settore dei mangimi, il D. Lgs. 223/2003 conserva le caratteristiche di norma speciale rispetto al D. Lgs. 27/2021 e, pertanto, applicabile, se pur norma anteriore al decreto del 2021.

Si può quindi dire che il vuoto di garanzie difensive in fase di controversia nell'accertamento di violazioni amministrative nel settore dei mangimi, mediante prelievo e analisi di campioni, sia solo apparente, essendo ancora in vigore e applicabile l'art. 16, comma 3 del D. Lgs. 223/2003. Se tale interpretazione è valevole, vengono meno anche le “disarmonie” tra D. Lgs. 27/2021 e Piano Nazionale Alimentazione Animale a cui il primo rinvia per quanto attiene la disciplina per il prelievo ed analisi dei campioni mangimi, compresa l'eventuale controversia da espletarsi presso l'ISS con le ritualità dell'art. 15 della L. 689/1981 *s.m. e i.*

Restano da spiegare le motivazioni che hanno indotto il legislatore a “cancellare” nel D. Lgs. 27/2021 il ricorso all'articolo 15 della L. 689/1981 nel caso di controversia (revisione di analisi). Queste considerazioni, oltre ad assumere significato e finalità interpretative delle disposizioni richiamate, vogliono essere di stimolo per una riflessione su un possibile futuro intervento ripristinatorio dell'art. 15 della L. 689/1981 da parte del legislatore.

- (1) DECRETO LEGISLATIVO 2 febbraio 2021, n. 27 *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.* www.normattiva.it;
- (2) LEGGE 283/1962 *Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.* www.normattiva.it;
- (3) DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 26 MARZO 1980 *Regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.* www.normattiva.it;



- (4) DECRETO-LEGGE 22 marzo 2021, n. 42 *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 21 maggio 2021, n. 71. www.normattiva.it;*
- (5) Art. 5. *E' 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) LETTERA SOPPRESSA DALLA [L. 26 FEBBRAIO 1963, N. 441](http://www.normattiva.it); f) ((LETTERA SOPPRESSA DALLA [L. 19 FEBBRAIO 1992, N. 142](http://www.normattiva.it))). ((7)) 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 ed altri colori naturali consentiti; 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 la 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. www.normattiva.it ;*
- (6) Art. 6. La produzione, il commercio, la vendita delle sostanze di cui alla lettera h) dell'articolo precedente - fitofarmaci e presidi delle derrate alimentari immagazzinate - sono soggetti ad autorizzazioni del Ministero della sanità, a controllo e a registrazione come presidi sanitari.
COMMA ABROGATO DAL [D.P.R. 19 NOVEMBRE 1997, N. 514](http://www.normattiva.it).
Tale disposizione non si applica ai surrogati o succedanei disciplinati da leggi speciali, salvo il controllo del Ministero della sanità per quanto attiene alla composizione, all'igienicità e al valore alimentare di essi. **((Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, i contravventori alle disposizioni del presente articolo e dell'articolo 5 sono puniti con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da lire seicentomila a lire sessanta milioni. Per la violazione delle disposizioni di cui alle lettere d) e h) dell'articolo 5 si applica la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da lire cinque milioni a lire novanta milioni.))** In caso di condanna, per frode tossica o comunque dannosa alla salute non si applicano le disposizioni degli [articoli 163](http://www.normattiva.it) e 175 del Codice penale. Nei casi previsti dal precedente comma, la condanna importa la pubblicazione della sentenza in uno o piu' giornali, a diffusione nazionale, designati dal giudice, nei modi stabiliti nel terzo comma dell'articolo 36 del Codice penale. www.normattiva.it;
- (7) DECRETO LEGISLATIVO 28 luglio 1989, n. 271 *Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale. - Art. 223 (Analisi di campioni e garanzie per l'interessato) 1. Qualora nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione, a cura dell'organo procedente è dato, anche oralmente, avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate. L'interessato o persona di sua fiducia appositamente designata possono presenziare alle analisi, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'articolo 230 del codice. 2. Se leggi o decreti prevedono la revisione delle analisi e questa sia richiesta dall'interessato, a cura dell'organo incaricato della revisione, almeno tre giorni prima, deve essere dato avviso del giorno, dell'ora e del luogo ove la medesima verra' effettuata all'interessato e al difensore eventualmente nominato. Alle operazioni di revisione l'interessato e il difensore hanno diritto di assistere personalmente, con l'assistenza eventuale di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'articolo 230 del codice. 3. I verbali di analisi non ripetibili e i verbali di revisione di analisi sono raccolti nel fascicolo per il dibattimento, sempre che siano state osservate le disposizioni dei commi 1 e 2. www.normattiva.it;*
- (8) REGOLAMENTO (UE) 2017/625 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 marzo 2017 *relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali) www.eur-lex.europa.eu;*
- (9) Art. 444 c.p. - *Commercio di sostanze alimentari nocive* - Chiunque detiene per il commercio, pone in commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a euro 51. La pena è diminuita se la qualità nociva delle sostanze è nota alla persona che le acquista o le riceve.
- (10) LEGGE 24 novembre 1981 "Modifiche al sistema penale". Art. 15 - *Accertamenti mediante analisi di campioni* - Se per l'accertamento della violazione sono compiute analisi di campioni, il dirigente del laboratorio deve comunicare all'interessato, a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, l'esito dell'analisi. L'interessato può chiedere la revisione dell'analisi con la partecipazione di un proprio consulente tecnico. La richiesta è presentata con istanza scritta all'organo che ha prelevato i campioni da analizzare, nel termine di quindici giorni dalla comunicazione dell'esito della prima analisi, che deve essere allegato all'istanza medesima. Delle operazioni di revisione dell'analisi è data comunicazione all'interessato almeno dieci giorni prima del loro inizio. I risultati della revisione dell'analisi sono comunicata all'interessato a mezzo di lettera raccomandata



con avviso di ricevimento, a cura del dirigente del laboratorio che ha eseguito la revisione dell'analisi. Le comunicazioni di cui al primo e al quarto comma equivalgono alla contestazione di cui al primo comma dell'articolo 14 ed il termine per il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 decorre dalla comunicazione dell'esito della prima analisi o, quando è stata chiesta la revisione dell'analisi, dalla comunicazione dell'esito della stessa. Ove non sia possibile effettuare la comunicazione all'interessato nelle forme di cui al primo e al quarto comma, si applicano le disposizioni dell'articolo 14. Con il decreto o con la legge regionale indicati nell'ultimo comma dell'articolo 17 sarà altresì fissata la somma di denaro che il richiedente la revisione dell'analisi è tenuto a versare e potranno essere indicati, anche a modifica delle vigenti disposizioni di legge, gli istituti incaricati della stessa analisi. www.normattiva.it;

- (11)** Art. 16. Disposizioni in caso di controllo analitico 1. Nel caso in cui si proceda al campionamento dei prodotti per la successiva analisi, è necessario attenersi a quanto disposto dalla normativa vigente in materia di campionamento e metodiche analitiche ufficiali. In particolare: a) il campionamento dei prodotti di cui al comma 1 per la successiva analisi è effettuato con le modalità previste dal decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste in data 20 aprile 1978, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 165 del 15 giugno 1978; b) gli accertamenti analitici sono effettuati in conformità a quanto previsto dalle metodiche comunitarie di riferimento; c) in assenza di metodi di analisi di riferimento comunitari, gli accertamenti analitici possono essere espletati adottando norme internazionali e nazionali scientificamente riconosciute. 2. Gli accertamenti analitici sono espletati dai laboratori dell'ispettorato centrale repressione frodi, dai laboratori degli istituti zooprofilattici sperimentali, da altri laboratori pubblici operanti per il servizio sanitario nazionale, dai laboratori chimici dell'Agenzia delle dogane, ciascuno per quanto di propria competenza. 3. Al controllo analitico si applicano le disposizioni di cui alla [legge 24 novembre 1981, n. 689](#).