CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO

Servizio Penale

Relazione su novità normativa

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (legge 21 maggio 2021, n. 71)

Rel.: n. 29/2021 Roma, 26 maggio 2021

SOMMARIO: 1. La conversione in legge, con modifiche, del d.l. n. 42 del 2021. 2. Il correttivo alla disciplina procedurale sui controlli ufficiali *ex* d.lgs. n. 27 del 2021: la ripristinata applicabilità dell'art. 223 disp. att. cod. proc. pen.

1. La conversione in legge, con modifiche, del d.l. n. 42 del 2021.

Facendo seguito alla precedente **Relazione su novità normativa n. 16/2021** del 29 marzo 2021 – di cui la presente costituisce aggiornamento – si segnala l'entrata in vigore, dal **23 maggio** scorso, della **legge 21 maggio 2021 n. 71**[1], di **conversione, con modificazioni, del decreto legge 22 marzo 2021, n. 42**, recante «***Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare***»[2].

Come già in precedenza esposto, l'art. 1 del d.l. in esame ha inciso sull'elenco delle abrogazioni espresse previste dall'art. 18 del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27[3] allo scopo di circoscriverne la portata ed, in particolare, di impedire – prima della scadenza del termine ordinario di *vacatio legis*[4] – l'abrogazione (abolitiva) dell'apparato penal-sanzionatorio posto a corredo della disciplina sull'**igiene delle sostanze alimentari e delle bevande** contenuta nella legge 30 aprile 1962, n. 283 (come modificata dalla

---

[1] Pubblicata in *Gazzetta ufficiale* n. 121 del 22 maggio 2021.

[2] Pubblicato in *Gazzetta ufficiale* n. 72 del 24 marzo 2021.

[3] Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 in materia di controlli ufficiali sugli animali e le merci provenienti dagli altri Stati membri dell'Unione e delle connesse competenze degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari del Ministero della salute, pubblicato in *Gazzetta ufficiale* n. 60 dell'11 marzo 2021.

[4] La Relazione illustrativa al d.l. n. 42 del 2021 ha giustificato l'intervento d'urgenza ex art. 77 Cost. «in considerazione del fatto che le norme di cui al decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 (e dunque anche quelle abrogative)» sarebbero entrate «in vigore alla data del 26 marzo 2021», donde la ritenuta – come recita il preambolo – «situazione di straordinaria necessità ed urgenza di modificare, prima della sua entrata in vigore, la disciplina delle abrogazioni introdotta con il predetto decreto legislativo n. 27 del 2021, al fine di evitare che rilevanti settori relativi alla produzione e alla vendita delle sostanze alimentari e bevande restino privi di tutela sanzionatoria penale e amministrativa con pregiudizio della salute dei consumatori».

legge 26 febbraio 1963, n. 441) e nel regolamento di esecuzione di cui al d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327)[5].

La conversione in legge del d.l. n. 42 del 2021 – *in parte qua* (art. 1) non modificato dal Parlamento – consolida definitivamente l'opzione politico-criminale compiuta dal legislatore d'urgenza[6] che ha inteso scongiurare, sul versante del **diritto penale sostanziale**, la temuta *abolitio criminis*[7], potendosi in definitiva affermare che la legge abrogatrice degli illeciti penali non è mai entrata formalmente in vigore (artt. 73, comma 3, Cost. e 10 disp. prel. c.c.)[8].

2. Il correttivo alla disciplina procedurale sui controlli ufficiali *ex* d.lgs. n. 27 del 2021: la ripristinata applicabilità dell'art. 223 disp. att. cod. proc. pen.

Tra le (poche) modifiche apportate dalla legge di conversione n. 71 del 2021[9], per quel che qui rileva sul versante **processual-penale**, si segnala la significativa aggiunta dell'**art. 1-*bis* al d.l. n. 42 del 2021**, recante le seguenti modificazioni operate in seno agli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 27 del 2021, di adeguamento interno al reg. UE n. 625/2017:

«*a) l'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 7 è soppresso;*

---

[5] Cfr. **Relazione su novità normativa n. 13/2021** del 17 marzo 2021. In dottrina sul d.l. "correttivo", a prima lettura, cfr.: G. DE MARZO, in *ForoNews*, *www.foroitaliano.it*, 23 marzo 2021; M. GAMBARDELLA, *Nessuna* abolitio criminis *nella vicenda dei reati alimentari*, in *Sistema penale*, 2021, n. 4, pagg. 75 ss.; F. LAZZERI, *Sicurezza alimentare: abrogate con un decreto legge, prima della loro entrata in vigore, le norme abolitrici delle contravvenzioni di cui alla l. 283/62*, in *www.sistemapenale.it*, 22 marzo 2021; A. NATALINI, *Intervento d'urgenza in* "vacatio legis" *a tutela della salute dei consumatori*, in *Guida al diritto*, 2021, pagg. 59-66; ID., *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (d.l. n. 42 del 2021): il ripristino delle contravvenzioni igienico-sanitarie e le prime ricadute operative del d.lgs. n. 27 del 2021 in tema di controlli ufficiali sugli alimenti*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2021, n. 2; ID., *Abrogata l'abrogazione delle contravvenzioni igienico-sanitarie*, in *Foro it.*, 2021, n. 5, pt. V (in corso di pubblicazione).

[6] La Relazione illustrativa esterna il perseguito «scopo di evitare un effetto abrogativo di tutte le disposizioni sanzionatorie di carattere penale e amministrativo di cui alla legge 30 aprile 1962, n. 283, come variamente modificata, realizzato con l'articolo 18, comma 1, lettere b) e c) del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27. Senza questo intervento, che evita l'abrogazione degli illeciti penali e amministrativi» si sarebbe prodotto «l'effetto di lasciare settori importanti per la salute dei consumatori del tutto privi di tutela. Effetto certamente **non voluto**, quanto meno perché **non previsto dalla legge delega** in forza della quale il decreto è stato adottato e non accompagnato nel decreto da interventi di natura sanzionatoria idonei ad incidere sui medesimi ambiti».

[7] In senso critico sull'*abolitio criminis* delle contravvenzioni alimentari ad opera del d.lgs. n. 27 del 2021 cfr.: G. AMENDOLA, *L'assurda abrogazione della «legge alimenti». Sguarnito il fronte della tutela della salute dei cittadini e del contrasto alle frodi alimentari*, in *www.questionegiustizia.it*, 19 marzo 2021; F. DIAMANTI, *Il sortilegio di von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari della l. 283/62*, in *www.sistemapenale.it*, 17 marzo 2021; M. GAMBARDELLA, *op. cit.*, pagg. 77 ss.; E. MAZZANTI, *Abrogata la l. 30 aprile 1962 n. 283: una scelta incomprensibile che rischia di aprire una voragine nel sistema degli illeciti alimentari*, in *www.giurisprudenzapenale.it*, 17 marzo 2021; A. NATALINI, *Colpo di spugna sui reati alimentari: abrogate le contravvenzioni igienico-sanitarie minori*, in *www.ntplusdiritto.ilsole24ore.com*, 13 marzo 2021; ID., *L'abrogazione (occulta) della disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari (l. n. 283 del 1962 e successive modifiche) ad opera del d.leg. n. 27 del 2021*, in *Diritto e giurisprudenza alimentare, agraria e dell'ambiente*, 2021, 2; ID., *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (d.l. n. 42 del 2021)*, *loc. cit.*; ID., *Abrogata l'abrogazione delle contravvenzioni igienico-sanitarie*, cit.; D. PISANELLO, *Abrogazione della l. 283/62: brevi note di commiato*, in *www.lexalimentaria.eu*, 17 marzo 2021.

[8] In termini M. GAMBARDELLA, *loc. ult. cit.*, secondo il quale la tempistica – antecedentemente al decorso del termine di *vacatio* – deve orientare l'interprete penale nel senso che non si tratta solo di evitare, per il futuro, che escano dall'area di rilevanza penale condotte sussumibili sotto cruciali illeciti in materia di sicurezza agro-alimentare, ma anche (e soprattutto) di scongiurare, per i fatti passati, le conseguenze iper-retroattive delle abrogazioni normative concernenti le contravvenzioni alimentari.

[9] Oltre all'aggiunta dell'art. 1-*bis* (su cui v. *infra*), il successivo art. 1-*ter* interviene sull'art. 1, comma 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv., con modif., in legge 11 agosto 2014, n. 116, per modificare la disciplina che, nel settore agroalimentare, 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 (cd. **diffida**). L'odierno *ius superveniens*, in sostanza, ripristina l'originaria formulazione del cit. comma 3 (che era stato modificato in via permanente, sia pure nel contesto della legislazione emergenziale da Covid-19, dall'art. 43, comma 3, del d.l. n. 76 del 16 luglio 2020, conv., con modif., in legge 11 settembre 2020, n. 120), cambiandone unicamente i tempi per gli adempimenti alle prescrizioni violate dopo l'avvenuta diffida (da venti a trenta giorni).

b) la lettera b) del comma 5 dell'articolo 8 è abrogata»[10].

Trattasi di correttivo che denota l'interesse – stavolta del Parlamento – alla salvaguardia del tema della **prova** dei (riconfermati) reati alimentari.

Invero, l'intervento soppressivo in esame incide "chirurgicamente" sulla nuova disciplina (amministrativa) della **controperizia** e di **controversia** di cui agli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 27 del 2021, concernenti il prelevamento di campioni da parte delle autorità amministrativa di controllo al fine del loro esame, la garanzia di poter svolgere analoghi esami in sede di controperizia da parte degli interessati (art. 7) e la procedura da seguire in caso di contestazione degli esiti del controllo (art. 8)[11].

Di seguito, per estratto, la versione "consolidata" conseguente all'odierna interpolazione:

D.lgs. n. 27 del 2021

Art. 7 (*Controperizia*)

«[...] *2. Qualora l'esito dell'analisi [...] non assicuri la riproducibilità dell'esito analitico, in considerazione [...] della* ***deperibilità*** *dei campioni o delle merci, come nel caso delle analisi microbiologiche finalizzate alla verifica dei criteri di sicurezza alimentare [...] procede al prelievo del campione in un'****unica aliquota****. ~~Ai campioni di cui al presente comma non si applicano le disposizioni dell'art. 223 del decreto legislativo n. 271 del 1989~~*».

Art. 8 (*Controversia*)

«[...] *5. Nei settori alimentari di cui art. 2, comma 1, le* ***procedure di controversia*** *contenute nel presente articolo* ***sostituiscono****:*

a) quelle stabilite dall'articolo 15 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ivi compresa la revisione d'analisi;

~~b) quelle stabilite dall'articolo 223 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271~~».

Nella primigenia formulazione – rimasta in vigore dal **26 marzo**[12] al **22 maggio 2021** – entrambe le succitate disposizioni **escludevano** l'applicazione dell'**art. 223 disp. att. cod. proc. pen.** recante garanzie partecipative dell'interessato nelle attività ispettive e di vigilanza[13].

Come annotato nella precedente **Relazione n. 16/2021** (§ 4), l'espressa inapplicazione della *regula iuris* processual-codicistica poneva serie **criticità** – ormai superate a far data dal 23 maggio[14] – nel rapporto tra procedimento penale e nuove procedure amministrative di campionamento ed analisi, apparendo precluso, in caso di accertata positività, il successivo **impiego a fini decisori** e prima ancora **d'indagine** dei risultati dell'attività tecnico-analitica[15].

---

[10] L'art. 1-*bis* recepisce il testo delle proposte emendative 01.05 Ianaro e 01.07 Ianaro approvate, col parere favorevole del governo, dalle Commissioni riunite II (Giustizia) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, in sede referente (A.C. 2972), nella seduta pomeridiana del 20 aprile 2021: cfr. XVII Legislatura, Camera dei deputati, Bollettino delle giunte e delle Commissioni parlamentari. Commissioni Riunite (II e XII), Allegato 3, pag. 27.

[11] Sul nuovo istituto della controperizia in dottrina v. F. AVERSANO, *Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore*, in *Riv. dir. alimentare*, 2018, n. 1, pagg. 47 ss.; ID., *Sul controllo ufficiale nella filiera agroalimentare: antiche questioni e nuovi modelli*, in *Dir. agroal.*, 2020, pagg. 263 ss.

[12] Data di entrata in vigore del d.lgs. n. 27 del 2021.

[13] In senso critico C. CORRERA, *Addio alle garanzie difensive nelle analisi ufficiali*, in *Alimenti & Bevande*, aprile 2021, n. 3, pagg. 20-31; V. PACILEO, *Ancora incerta la sorte delle disposizioni sanzionatorie a tutela della sicurezza alimentare*, *ibidem*, pagg. 30-31.

[14] Mentre restano valide limitatamente all'arco temporale che va dal **26 marzo ed il 22 maggio 2021**, poiché le modificazioni apportate dall'art. 1-*bis* in esame incidono sulla materia processuale, governata dal **principio del *tempus regit actum***.

[15] Nelle ipotesi in cui fosse accertata, in via amministrativa, la contaminazione dell'alimento da patogeni, già ai fini dell'iscrizione della *notitia criminis* in ordine a taluna delle (riconfermate) contravvenzioni alimentari (o ai più gravi delitti codicistici: artt. 439 ss. cod. pen.), si sarebbe posto, nella prassi, il problema della **trasmigrabilità** nell'iscrivendo procedimento penale dei risultati analitici aventi causa nelle nuove procedure ispettive ex d.lgs. n. 27 del 2021. Se si fosse esclusa l'applicabilità (anche) del comma 3 dell'art. 223 disp. att. cod. proc. pen., l'inserimento nel fascicolo del rapporto di prova quale **documento** (art. 234 cod. proc. pen.) avrebbe determinato, senza la garanzia di un tempestivo contraddittorio, pregiudizi sul **diritto di difesa dell'imputato** (art. 24 Cost.), come già statuito *in subiecta materia* dal giudice costituzionale allorché invalidò la procedura di cui all'art. 1 della l. n. 283 del 1962 già prevista per le analisi irripetibili (Corte cost. n. 434/1990). In termini cfr. precedente **Relazione n. 16/2021**, § 4, ove, onde evitare che lo *ius novum* spezzasse l'imprescindibile raccordo tra le analisi svolte in sede amministrativa (ma col rispetto dei diritti di difesa) ed il procedimento penale su di esso avviato e fondato, si optava per una soluzione esegetica che, valorizzando la *littera legis* degli artt. 7 e 8 cit., circoscriveva l'inapplicazione

Le modifiche soppressive apportate dal Parlamento – coerentemente con il recupero delle sanzioni penali in materia di sicurezza alimentare – sono volte a **ripristinare l'applicabilità dell'art. 223 disp. att. cod. proc. pen.** che, come noto, nell'ambito della fase ispettiva *extra* (o *ante*) *processum*[16], prevede *alternativamente*:

1) per le analisi dei campioni alimentari **deteriorabili** per i quali non sia possibile la revisione[17], un'adeguata difesa degli interessati attraverso il preavviso – senza alcuna formalità – del giorno, dell'ora e del luogo di espletamento al fine di consentire la verifica, anche tramite persona di fiducia, della regolarità delle operazioni, altrimenti non più contestabile in eventuale sede processuale (art. 223, comma 1, disp. att. cod. proc. pen.);

2) per le analisi di campioni alimentari **non deteriorabili** che consentono la revisione (e questa sia richiesta dagli interessati), l'obbligo di avviso all'interessato, almeno tre giorni prima, del giorno, dell'ora e del luogo ove la revisione stessa verrà effettuata (art. 223, comma 2, disp. att. cod. proc. pen.)[18].

Alle suddette garanzie procedurali, consegue la (ripristinata) transitabilità nel procedimento penale delle analisi di laboratorio compiute in sede amministrativa in assenza di indizi di reato (art. 223, comma 3, disp. att. cod. proc. pen.).

Il redattore: Aldo Natalini

Il Vice Direttore
Gastone Andreazza

Allegato: estratto *G.U.* n. 121 del 2021

CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 22 marzo 2021, n. 42 *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare.*

MODIFICAZIONI APPORTATE IN SEDE DI CONVERSIONE AL DECRETO-LEGGE 22 MARZO 2021, N. 42.

Dopo l'articolo 1 sono inseriti i seguenti:

---

dell'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. ai soli commi 1 e 2, facendo salvo il successivo comma 3, in modo da non pregiudicare l'**utilizzabilità dibattimentale dei verbali di analisi non ripetibili e dei verbali di revisione di analisi**.

[16] Anteposta all'esistenza di un soggetto indiziato di reato; nel caso, invece, di prelievi eseguiti in un procedimento penale (o quando sia stato già individuato un soggetto determinato, indiziabile di reati), trovano applicazione in via genetica le garanzie di difesa previste dal codice di procedura penale, determinandosi una nullità d'ordine generale di cui all'art. 178, comma 1, lett. *c)*, cod. proc. pen. nel caso della loro inosservanza, atteso che ispezioni, campionamento e loro prima analisi rientrano (normalmente) nella vigilanza amministrativa. In argomento V. PULLINI, *Controlli ufficiali in materia amministrativa ed attività di indagine in sede penale. Indisponibilità degli alimenti deteriorabili alla revisione di analisi e garanzie difensive dell'o.s.a. in rapporto alla normativa europea e nazionale di settore*, in *Alimenta*, 2015, n. 7/8, pag. 152. In giurisprudenza v. Sez. 3, n. 5235 del 24/5/2016, Lo Verde, Rv. 269214-01; Sez. 2, n. 52793 del 24/11/2016, Ballaera, Rv. 268766-01; Sez. 3, n. 10484 del 12/11/2014, Grue, Rv. 262698-01; Sez. 3, n. 15372 del 10/2/2010, Fiorillo, Rv. 246599-01 e 246600-01; Sez. 3, n. 23369 del 14/5/2002, PM in proc. Scarpa, Rv. 221627-01.

[17] Cfr. Sez. 3, n. 33318 del 28/11/2012, Favaccio, Rv. 257131-01.

[18] Quando il campione non è deteriorabile deve ritenersi legittimamente esclusa dalla legge la partecipazione degli interessati alle prime analisi proprio perché la revisione consentirebbe comunque, sebbene in un momento successivo, l'esercizio delle garanzie difensive: così A. MONTAGNA, *Sulla garanzia per il produttore e distributore in tema di prelievi ed analisi dei prodotti alimentari*, in *Alimenta*, 2010, n. 2, pag. 27. Cfr. Sez. 3, n. 2360 del 19/1/2010, Prevedini, Rv. 259010-01, in *Giur. it.*, 2010, II, pag. 1917, con nota di F. ROMOLI, *Analisi dei campioni alimentari deteriorabili e garanzie difensive*; Sez. F, n. 34396 del 13/9/2011, Pilla, in *Foro it.*, II, c. 427, a proposito del caso in cui il titolare di un panificio, condannato per aver detenuto per la vendita tarallucci all'olio di oliva irranciditi, contestava l'utilizzabilità delle analisi eseguite sul prodotto alimentare ritenuto non deteriorabile.

«Art. 1-*bis. (Modifiche agli articoli 7 e 8 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27).* - 1. Al decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) l'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 7 è soppresso;
b) la lettera *b)* del comma 5 dell'articolo 8 è abrogata.