



Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare

D.L. 42/2021 / A.C. 2972

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2972
D.L.	42/2021
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	24 marzo 2021
assegnazione:	24 marzo 2021
Commissioni competenti:	Il Giustizia, XII Affari sociali
Pareri previsti:	I, V, X, XIV, Commissione parlamentare per le questioni regionali e Comitato per la legislazione

Il decreto-legge n. 42 del 2021, presentato alla Camera per la conversione in legge (AC 2972), reca misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia alimentare ed è volto a circoscrivere, prima della sua entrata in vigore, l'ambito di operatività della disciplina di cui all'art. 18 d.lgs. 27/2021, che avrebbe comportato, a partire dal 26 marzo, l'abrogazione delle contravvenzioni e dei principali illeciti amministrativi di cui alla legge 683/1962, in materia di sicurezza alimentare.

Come si legge nel preambolo del decreto legge, lo scopo è appunto quello 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».

Contenuto

Il provvedimento consta di tre articoli.

L'**articolo 1** interviene sul **decreto legislativo n. 27 del 2021** (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), modificando l'**articolo 18** di tale provvedimento, che reca l'abrogazione di una serie di disposizioni con effetto dall'entrata in vigore del decreto legislativo stesso, ossia dal 26 marzo 2021.

[L'articolo 18 del D.lgs 27/2021](#)

Il decreto legge in esame **incide sull'elenco di abrogazioni** previste dall'articolo 18, per circoscriverne la portata ed in particolare per **impedire l'abrogazione dell'apparato sanzionatorio** a corredo della disciplina sull'igiene delle sostanze alimentari e delle bevande contenuto nella legge n. 283 del 1962 (così come modificata dalla legge 26 febbraio 1963, n. 441) e nel regolamento di esecuzione di tale legge (decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327).

L'articolo 18, comma 1, lett. b) ha infatti disposto l'abrogazione dell'intera legge n. 283 del 1962, facendo salve solo alcune specifiche disposizioni. Risultavano quindi **abrogate**, con effetto a decorrere dal 26 marzo 2021, **le sanzioni penali contravvenzionali e i principali illeciti amministrativi** relativi all'impiego, la vendita o la comminazione di sostanze alimentari e bevande. Con il provvedimento in esame, tramite l'integrazione dell'elenco delle norme sottratte all'abrogazione, sono di fatto reintrodotte nell'ordinamento tutte le disposizioni sanzionatorie.

Il **D.lgs. n. 27 del 2021**, composto da 20 articoli e 3 allegati, dà attuazione all'articolo 12 della legge n. 117 del 2019 (Legge di delegazione europea 2018), che delega il Governo all'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del [regolamento \(UE\) 2017/625](#) del Parlamento europeo, recante un quadro armonizzato dei **controlli ufficiali nell'intera filiera agroalimentare**. A tal fine, il provvedimento individua le autorità deputate a organizzare o

effettuare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali nei settori riguardanti: gli alimenti e la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti, anche con riferimento agli alimenti geneticamente modificati; i mangimi e la sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso di mangimi, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare la salute, gli interessi e l'informazione dei consumatori, anche con riferimento ai mangimi geneticamente modificati; la salute animale; la prevenzione e la riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali derivanti da sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati; il benessere degli animali; l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari e l'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione di pesticidi; le misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante; la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici; l'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite.

Con specifico riguardo **all'articolo 18** del citato decreto legislativo, si ricorda che lo stesso è volto a dare attuazione all' art. 12 co. 3 della legge n. 117 del 2019, che tra i principi e criteri direttivi per l'attuazione della delega, contiene (lett. a) quello dell' «abrogazione espressa delle norme nazionali incompatibili e coordinamento e riordino di quelle residue». Tuttavia l'articolo 18 contiene un elenco molto ampio di disposizioni da abrogare: In particolare accanto a quelle relative alla disciplina dei controlli nella filiera agroalimentare, le lettere b), c) e d) del comma 1 dell'articolo 18 inseriscono tra le disposizioni da abrogare le norme sanzionatorie in materia di sostanze alimentari contenute nella legge n. 283 del 1962, così come modificata dalla legge n. 441 del 1963 e nel regolamento di esecuzione della stessa .Le uniche disposizioni sottratte all'abrogazione dall'articolo 18 sono quelle di cui agli articoli 7 e 22 della legge n. 283 relative ad adempimenti a carico del Ministero della Salute e dell'articolo 10 della medesima legge che contiene una fattispecie di illecito amministrativo, di scarsa applicazione pratica, volta a sanzionare la produzione, la vendita o la messa in commercio di sostanze alimentari o imballaggi colorati con colori non autorizzati.

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

Al riguardo la Cassazione sottolinea come la legge n. 283 del 1962 non si ponga affatto in posizione di incompatibilità con le norme (procedurali) del [regolamento \(UE\) 2017/625](#) e "*non si rinviene alcuna situazione di oggettiva incertezza nella ricostruzione del coerente significato dei suesposti criteri e principi direttivi tali da giustificare, nella fase attuativa, qualche forma di discrezionalità spettante al Governo nella fase di attuazione della delega*".

Si segnala peraltro che l'abrogazione della legge n. 283 (della legge di modifica della stessa e del regolamento di esecuzione) non era presente nello schema di decreto legislativo (AG 206) presentato alle Camere per l'espressione del parere parlamentare. Peraltro, una parziale depenalizzazione della materia della sicurezza alimentare, effettuata attraverso l'abrogazione della legge del 1962 e la contestuale previsione di sanzioni amministrative pecuniarie, era prevista nell'[intesa](#) raggiunta in sede di Conferenza Stato-regioni il 3 dicembre 2020.

Più in dettaglio, **la lettera a) del comma 1**, modificando la lettera b) del comma 1 dell'articolo 18 del D. lgs. 27/2021, **sottrae all'abrogazione:**

- **le fattispecie sanzionate penalmente** di cui agli articoli 5, 6 12 12 bis e 18 della legge n. 283 del 1962;

La legge n. 283 del 1962 reca la **disciplina generale, preventiva e repressiva, sull'igiene degli alimenti**, prevedendo, tra l'altro, numerose contravvenzioni di pericolo contro la salute pubblica (artt. 5 e 6), costituendo il primo livello di tutela penale lungo la filiera agroalimentare, rispetto ai più gravi delitti previsti nel codice penale, di comune pericolo mediante frode (art. 439 e ss. c.p.) applicabili quando gli eventi si sono già verificati.

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

- private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali (comma 1, lett.a);
- in cattivo stato di conservazione (comma 1, lett. b);
- con cariche microbiche superiori ai limiti stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali (comma 1, lett. c) ;
- con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministro per la sanità o, nel caso che siano stati autorizzati, senza l'osservanza delle norme prescritte per

La
reintroduzione
delle sanzioni
penali

il loro impiego (comma 1, lett. g).

Alla violazione di tali precetti, l'**articolo 6** della medesima legge, associa le **sanzioni penali contravvenzionali dell'arresto fino ad un anno o l'ammenda da euro 309 a euro 30.987**.

Per la violazione del divieto di impiego, la vendita o la somministrazione di sostanze alimentari e bevande insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione (art. 5, comma 1, lett. d)) oppure che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo (art. 5, comma 1, lett. h)), l'articolo 6 prevede l' **arresto da tre mesi ad un anno o il pagamento dell'ammenda da euro 2.582 a euro 46.481**, escludendo in caso di frode tossica o comunque danno per la salute l'applicazione dei benefici della sospensione condizionale e dell'estinzione della pena per decorso del tempo.

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

L'articolo 12 *bis* completa il quadro sanzionatorio accessorio attribuendo al giudice, in caso di particolare gravità e pericolo per la salute pubblica, ovvero di recidiva specifica, di disporre in sede di condanna la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio e la revoca della licenza, dell'autorizzazione o dell'analogo provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività.

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

Si segnala, al riguardo, che sull'apparato sanzionatorio previsto dalla legge n. 283, incide altresì il disegno di legge di iniziativa governativa (AC 2427) contenente "*Nuove norme in materia di reati agroalimentari*", volto ad incrementare le fattispecie penali di cui alla legge n. 283 (*sul punto si veda infra, paragrafo sui lavori legislativi in corso*).

- **gli illeciti amministrativi** di cui agli articoli 8, 9, 11, 13, 17 e 19 della legge n. 283;

Oggetto di abrogazione da parte dell'articolo 18 è anche la quasi totalità degli illeciti amministrativi in materia di sicurezza alimentare previsti dalla legge n. 283 del 1962. Si tratta di una serie di sanzioni amministrative, a corredo delle violazioni meno gravi degli obblighi imposti dalla normativa, frutto peraltro nella maggior parte dei casi dell'intervento di depenalizzazione compiuto dall'art. 1, del D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, in attuazione della delega contenuta nella L. 25 giugno 1999, n. 205).

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

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

L'art. 11 dispone il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 154 a euro 4.648 per chi viola il divieto di produrre, detenere per il commercio, porre in commercio od usare utensili da cucina o da tavola, recipienti o scatole per conservare sostanze alimentari, nonché qualsiasi altro oggetto destinato a venire a contatto diretto con sostanze alimentari, che siano composte da particolari materiali. L'articolo 13 dispone il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 309 a euro 7.746 per chi viola il **divieto** di offrire in vendita o propagandare a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose. L'articolo 17 specifica che i contravventori alle disposizioni contenute nel regolamento generale di esecuzione della legge n. 283 del 1962 (decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327) e ai vari regolamenti speciali sono soggetti al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 774

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

- **l'esimente speciale** di cui all'articolo 19 della legge n. 283, in forza della quale le sanzioni non si applicano nei confronti di chi immette in commercio prodotti in confezioni originali, quando la non corrispondenza alle prescrizioni riguardi i requisiti intrinseci o la composizione dei prodotti o le condizioni interne dei recipienti e sempre che il commerciante non sia a conoscenza della violazione o che l'involucro originale non presenti segni di alterazione.

La
reintroduzione
degli illeciti
amministrativi

Le lettere b) e c) del comma 1 intervengono sulle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 18 per sottrarre all'abrogazione alcune disposizioni della [legge n. 441 del 1963](#), che ha modificato e integrato la legge n. 283, e del [decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327](#) recante regolamento di esecuzione della legge. Il "salvataggio" di queste disposizioni ha finalità di coordinamento essendo le stesse strettamente connesse alle disposizioni sanzionatorie della legge n. 283 sottratte all'abrogazione.

Ulteriori
disposizioni
sottratte
all'abrogazione

L'articolo 2 del decreto legge in esame contiene la clausola di invarianza finanziaria e l'articolo 3 la norma relativa all'entrata in vigore del decreto stesso.

Invarianza
finanziarie ed
entrata in vigore

Relazioni allegare o richieste

Al disegno di legge di conversione sono allegare la relazione illustrativa e la relazione tecnica.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il decreto legge è adottato in relazione alla 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.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento, contenendo norme concernenti l'ordinamento civile e penale, costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Collegamento con i lavori legislativi in corso

Si segnala che, sulla materia della sicurezza alimentare, interviene il disegno di legge (AC 2427) intitolato "*Nuove norme in materia di reati agroalimentari*", di iniziativa governativa, in corso di esame presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati.

Il testo riprende in larga parte i contenuti del progetto di riforma del diritto sanzionatorio agroalimentare elaborato dalla Commissione istituita nel 2015 (XVII legislatura) presso l'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia e presieduta dal dott. Giancarlo Caselli.

In particolare, gli articoli 1 e 6 del disegno di legge contengono le disposizioni dedicate in maniera specifica alle fattispecie in materia di sicurezza alimentare e di tutela della salute pubblica. Si tratta di disposizioni volte ad apportare incisive modificazioni al capo II (Dei delitti di comune pericolo mediante frode) del titolo VI (Dei delitti contro l'incolumità pubblica) del codice penale, nonché alla legge 30 aprile 1962, n. 283 (Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande) con l'obiettivo della rielaborazione della struttura delle fattispecie incriminatrici poste a tutela degli interessi tradizionalmente tutelati in materia alimentare (la salute pubblica e i delitti contro l'industria e il commercio), al fine di adeguare la disciplina punitiva al cambiamento del sistema di produzione, trasformazione e vendita di beni alimentari e prevedendo un rafforzamento del sistema penale di contrasto alle violazioni in materia. Nel disegno di legge si intende altresì introdurre nuove fattispecie delittuose all'interno dell'articolo 5 della legge 283/62.

Senato: Dossier n. 373
Camera: Progetti di legge n. 419
6 aprile 2021

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
D21042