

# Autoreferenziale e priva di garanzie difensive

Così appare la nuova disciplina su campionatura e analisi ufficiali

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**Con il decreto legge 42/2021, il Governo ha “resuscitato” i reati della legge 283/1962 abrogati dal decreto legislativo 27/2021. Restano da recuperare, però, le garanzie difensive per le procedure di campionatura ed analisi di alimenti e mangimi. All’origine, l’autoreferenzialità istituzionale della riforma attuativa del regolamento (UE) 625/2017 e della ripetizione di analisi in fase di giudizio**

Com’è noto, la disciplina del “controllo ufficiale” sulla sicurezza alimentare ha subito, lo scorso marzo, un vero e proprio evento sismico/normativo in quanto, con il decreto legislativo 27/2021, è stata rasa al

suolo la precedente regolamentazione generale sulla campionatura e sulle analisi di laboratorio dei prodotti alimentari e dei mangimi: il tutto in attuazione delle norme primarie stabilite dal regolamento (UE) 2017/625.

In verità, questo regolamento qualche perplessità l’aveva già suscitata negli operatori del diritto italiani e questo, in primo luogo, per l’uso, a nostro giudizio, improprio di categorie giuridiche che nell’ordinamento italiano hanno ben diverso significato e contenuto.

Ci riferiamo, per tutte, alla categoria della cosiddetta “controperizia” (vedi l’articolo 35 del regolamento (UE) 2017/625) che – logicamente e giuridicamente – presupporrebbe necessariamente la precedente esecuzione di una “perizia” vera e propria ovvero di un atto di indagine tecnico/processuale svolto in contraddittorio tra le parti e non invece un atto di indagine unilaterale da parte dell’autorità di controllo, quale è quello di una “prima analisi ufficiale” svoltasi senza la facoltà di partecipazione dell’operatore del settore alimentare (OSA) interessato, di un suo consulente tecnico e/o di un suo avvocato di fiducia. Orbene, l’auspicio era che, nel momento di adattare questo istituto della legislazione UE alle categorie giuridiche ed alle garanzie difensive del nostro ordinamento, il legislatore italiano – e per esso il Governo attraverso lo strumento del decreto legislativo emanato sulla base della

legge/delega approvata dal Parlamento nazionale – procedesse ad adeguare sia nella forma, ovvero nella terminologia, sia nella sostanza, ovvero nella concretezza delle “garanzie difensive”, la disciplina europea a quella italiana.

Tutto questo purtroppo, però, nel decreto legislativo 27/2021 non solo non è avvenuto, ma paradossalmente si è dato vita ad una disciplina che ha sostanzialmente azzerato le “garanzie difensive” dell’OSA e, in definitiva, le ha indirettamente azzerate anche per la platea dei consumatori, predisponendo un sistema di prove di laboratorio “non garantite” e pertanto poi inutilizzabili sul piano giudiziario.

Ed è significativo che l’arretramento delle “garanzie” è stato talmente violento da far risultare addirittura più “garantistica”, almeno rispetto alla nuova disciplina, quella contenuta – per la stessa materia – nel regio decreto legge 2033/1925 (disciplina della “repressione delle frodi sui prodotti agrari”). Decreto, quest’ultimo, quasi “secolare” ormai ed ancora oggi in vigore, persino sopravvivendo alle nuove norme (infatti, l’articolo 18 del decreto 27/2021 non lo contempla tra le norme abrogate e ciò a differenza di altri regi decreti!), del quale questo Autore, in verità già da tempo,

## La disciplina contenuta nel regio decreto legge 2033/1925 risulta più “garantistica” di quella nuova

auspica il definitivo superamento.

In pratica, con il decreto legislativo 27/2021 il Governo italiano repubblicano è riuscito fare peggio di quello del Regno d’Italia, risalente però ad un secolo fa e che pur non aveva, sul piano delle “garanzie difensive”, la guida illuminante della vigente Costituzione Repubblicana (articolo 111)!

## E tutti (o quasi) a guardare il dito e non la luna

“E tutti stavano a guardare il dito e non la luna”: è stato questo uno dei pensieri che ci ha accompagnato sin dalle prime reazioni dell’opinione pubblica alla nuova disciplina, comprese quelle del mondo delle associazioni per la difesa dei consumatori, associazioni subito insorte a





## Poche o nulle sono state le proteste per la sparizione delle "garanzie difensive" per l'OSA nelle procedure di campionatura ed analisi ufficiali

fronte dell'improvvisa ed improvvida abrogazione (articolo 18 del decreto legislativo 27/2021) dell'intera legge 283/1962 ovvero della legge/quadro in tema di sicurezza alimentare e quindi a fronte dell'abrogazione anche delle ipotesi di reato in essa (articoli 5 e 6) previste.

"Così è stata azzerata la tutela penale del consumatore": questo lo slogan più diffuso subito dopo la comparsa del decreto legislativo 27/2021. Un timore, questo, in realtà in gran parte infondato in quanto tutte le più significative ipotesi di reato previste da quei due articoli della legge 283/1962 restavano comunque ancora reato e, per giunta, nella più grave forma del delitto e ciò ai sensi del vigente codice penale (articoli 440, 444, 452, 515 e 516).

La protesta però toccava il tema della tutela della

"salute del consumatore" e così il Governo (peraltro diverso da quello responsabile del decreto legislativo 27/2021) frettolosamente ha varato un, grossolano in verità, correttivo emanando il decreto legge 47/2021, che ha "resuscitato" gran parte della legge 283/1962 e del decreto del Presidente della Repubblica 327/1980, in primo luogo le norme penali degli articoli 5 e 6. Purtroppo, però, in tal modo si poneva sì rimedio alla perdita rappresentata dal "dito" (i reati previsti dalla legge 283/62), ma non alla perdita della "luna" (ovvero le "garanzie difensive")!

Poche o nulle, infatti, sono state le proteste per la sparizione delle "garanzie difensive" per l'O-S-A nelle procedure di campionatura ed analisi ufficiali: garanzie che, a ben riflettere, in realtà sono poste a tutela delle stesse procedure di controllo e quindi della validità processuale dei loro risultati, "garanzie" però appunto sparite nella nuova disciplina.

Le proteste, dunque, hanno partorito la "resurrezione" della legge 283/1962 alla vigilia di Pasqua con il decreto legge 42/2021, che però ha abrogato solo alcune delle norme "abrogatrici" del decreto legislativo 27/2021, procedendo sì al recupero dei reati previsti dai suddetti articoli 5 e 6, ma non al recupero degli strumenti probatori idonei per il loro accertamento processuale.

A questo punto, dobbiamo ora solo sperare che vi provveda *in extremis* la “legge di conversione” di quel decreto legge!

Dobbiamo dunque limitarci ora ad attendere e sperare che la legge di conversione ponga rimedio al deprecabile azzeramento delle “garanzie difensive” provocato dal – secondo noi – “sciaurato” decreto legislativo 27/2021?

### Autoreferenzialità istituzionale

No! In attesa dell’auspicabile ravvedimento del legislatore italiano con la suddetta “legge di conversione”, una riflessione di più ampio respiro su quanto accaduto però sin da ora si impone. Innanzitutto si impone per prevenire il ripetersi di altri episodi di riforma di normative che, come in questo caso, vengano improvvidamente “calate dall’alto”.

Detto con franchezza, infatti, sia pure con tutto il rispetto dovuto alle istituzioni interessate, non si può fare a meno di evidenziare che la maggiore “criticità” di questa vicenda va colta nell’“autoreferenzialità istituzionale” che l’ha caratterizzata. Ci sembra infatti inverosimile che una normativa

così dirompente per la migliore disciplina di un settore di grande impatto sociale, quello della “sicurezza alimentare”, venga adottata dal Governo senza un preventivo e costruttivo confronto con le “parti sociali” ovvero con i rappresentanti del mondo dei produttori e con quello dei consumatori degli alimenti.

Un tale confronto avrebbe infatti consentito alle associazioni di categoria di questi due mondi, in realtà le due facce della stessa “medaglia” sociale, di esprimere il consenso, ma anche le obiezioni, i dubbi e le perplessità che inevitabilmente ogni riforma legislativa, soprattutto quando sia riforma di “sistema”, come in questo caso, inevitabilmente comporta.

Un tale democratico e costruttivo confronto avrebbe consentito alle istituzioni pubbliche coinvolte (i Ministeri della Salute e della Giustizia in primo luogo) di provvedere – nella sostanza e nella forma (forma che in diritto spesso vale quanto la sostanza) – con un nuovo testo normativo che, rispettando le linee guida UE espresse dal regolamento (UE) 2017/625, lo adeguasse però agli istituti di garanzia, costituzionali e processuali, dell’ordinamento italiano in modo da predisporre validi ed inattaccabili meccanismi di scoperta e







## Sembra inverosimile che una normativa così dirompente venga adottata dal Governo senza un preventivo e costruttivo confronto con le “parti sociali”

prevenzione delle infrazioni in questo settore di grande rilevanza economico-sociale.

Purtroppo questo confronto, nel caso in esame, non c'è stato: certamente tale non potendosi reputare un incontro, di cui abbiamo avuto ufficiosa notizia, svoltosi all'inizio del 2020 in sede ministeriale e limitatosi a concordare con il mondo della produzione alimentare gli oneri tariffari da porre a carico dell'OSA per coprire le spese delle analisi ufficiali.

Nessun confronto sugli altri aspetti ed in particolare nessun confronto sul tema delle “garanzie” per

l'OSA nelle procedure di campionatura e di analisi. A questo punto, tutte le questioni al riguardo l'OSA le dovrà inevitabilmente affidare al proprio avvocato di fiducia nel corso dei giudizi che a mano a mano si proporranno nei primi anni di applicazione della nuova normativa.

In pratica: quanto poteva essere fatto “prima” ed in armonia istituzionale dovrà essere fatto “dopo” ed in modo conflittuale ovvero con le contestazioni, le eccezioni ed i ricorsi – da parte dell'OSA e del suo difensore di fiducia – nella sala chirurgica sociale delle aule di giustizia, inevitabilmente arrivando fino a quelle della Corte di Cassazione e verosimilmente della Corte Costituzionale.

Con tutto il carico di incertezze che, per un certo numero di anni, questo contenzioso inevitabilmente farà scontare al mondo dei “controlli ufficiali” oltre che a quello della produzione e distribuzione degli alimenti.

E tutto questo, chiedo scusa per la franchezza, per il peccato originale della “autoreferenzialità” delle istituzioni!