

# Analisi di revisione Una disciplina di dubbia costituzionalità

La procedura del regio decreto legge 2033/1925 è ormai superata

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**Dal 1925 ad oggi, sei momenti di innovazione normativa fondamentali si sono abbattuti sul regio decreto legge 2033/1925. Ciononostante, questa "fortezza normativa" viene ritenuta ancora operante ed attiva, pur con tutte le sue "iniquità", a fronte delle "garanzie difensive" via via introdotte da Costituzione repubblicana, legge quadro 283/1962, codici di procedura penale e regolamenti comunitari**

Uno degli organismi tra i più attivi nel controllo ufficiale dei prodotti agroalimentari è – fuor di dubbio – l'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari

(Icqrf), organo di vigilanza sul territorio, come è noto, alle dipendenze del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali. Un organo ispettivo la cui attività, a quanto ci consta, si è sempre più intensificata, negli ultimi anni, a mano a mano che il Governo italiano ha preso finalmente coscienza dell'enorme valore economico (ed anche culturale, ad onor del vero) che il comparto agroalimentare occupa nel, peraltro non florido, scenario generale del nostro Paese. Un'attività, questa dell'Icqrf, che però ha portato sulla ribalta del protagonismo normativo anche un delicato problema di "archeologia" legislativa alimentare, con relativi problemi di compatibilità con il "sistema" giuridico settoriale e generale.

## Una disciplina "arcaica"

Ci stiamo riferendo ad una vecchia disciplina del controllo ufficiale, con analisi di laboratorio impugnabili con la procedura di revisione delle analisi ovvero al regio decreto legge n. 2033 del 25 ottobre 1925, normativa sulla cui base ritiene di operare ancora oggi il suddetto Ispettorato. Disciplina, questa, ormai quasi centenaria – è il caso di precisare – più che semplicemente "vecchia". Disciplina, in realtà, "arcaica", però, ove la si consideri, dal punto di

vista dell'evoluzione normativa, visto che nasce addirittura nel regime costituzionale "monarchico" del 1925 ed in un sistema processuale tutt'altro che "garantistico", quale quello del codice "Zanardelli" vigente in quell'anno.

Ebbene, dal quel 1925 in poi sono seguiti:

- il codice di procedura penale "Rocco" del 1930, con un sistema processuale di impostazione prevalentemente "inquisitoria";
- la Costituzione della Repubblica italiana dal 1948, con le garanzie difensive da assicurare al cittadino sottoposto ad un giudizio, anche se solo nel 1999 l'articolo 111 è stato riformato nel senso del "giusto processo", con la fondamentale garanzia difensiva del principio del "contraddittorio" nel momento di formazione della prova, principio questo di decisivo rilievo proprio per la formazione della prova con analisi di laboratorio;
- la legge n. 283 del 1962 (ed il suo regolamento generale di esecuzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 1980), legge quadro sulla sicurezza igienica degli alimenti e con una disciplina – di natura amministrativa – per la fase delle indagini di laboratorio sugli alimenti; quindi,
- dal 1988, il nuovo codice di procedura penale di impostazione "accusatoria" e con la decisiva proiezione, per le prove fondate sulle analisi di laboratorio, delle disposizioni dell'articolo 223 delle sue norme di attuazione (decreto legislativo n. 271 del 1989);
- la sentenza n. 434 del 1990, con cui la Corte Costituzionale ribadiva, proprio alla luce dei nuovi principi processuali, la necessità di assi-

curare le garanzie difensive all'operatore del settore alimentare (Osa) nel corso delle procedure di analisi ufficiali sui prodotti alimentari; e poi ancora,

- dal 2004, le garanzie della seconda analisi stabilite, a tutela dell'Osa, dal legislatore dell'Unione europea, dapprima nelle varie direttive sui controlli ufficiali, fino ai regolamenti del cosiddetto "Pacchetto Igiene" del 2004 e, in particolare, quello n. 882 del 2004 sui controlli ufficiali.

Accanto a questi (almeno sei, dunque) momenti di innovazione normativa fondamentali, non possiamo non ricordare anche tutta una serie di autorevoli pronunce della Corte di Cassazione, talora a Sezioni Unite, con cui si sono, non senza fatica, in verità, progressivamente affermati i principi per cui le analisi ufficiali sugli alimenti devono essere accompagnate da reali, effettive "garanzie difensive", anche quando appartengono ad una fase ancora soltanto amministrativa di indagine e, soprattutto, quando le si voglia poi utilizzare in sede di giudizio penale come fonte di prova a carico dell'Osa.

Di recente, infatti, la Cassazione (con la sentenza n. 15372 del 10 febbraio 2010) ha testualmente ribadito che "*l'attività di prelievo e di analisi ha natura amministrativa [...], sempre che essa non venga eseguita su disposizione del magistrato o non esista già un soggetto determinato, indiziabile di reato: solo in tal caso trovano applicazione le garanzie difensive dell'articolo 220 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, mentre, vertendosi in attività amministrativa, è applicabile l'articolo 223 delle disposizioni attuative citate*".



©shutterstock.com

Peraltro, già in precedenza, le Sezioni Unite della stessa Corte (con la sentenza n. 45477 del 28 novembre 2004) avevano ribadito il principio per cui è doveroso procedere con le "garanzie difensive" (di cui all'articolo 220 delle suddette disposizioni di attuazione del codice di procedura penale) quando sussista anche la sola "mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa e nel momento in cui emerge, a prescindere dalla circostanza che esso possa essere riferito ad una persona determinata".

### Troppi limitate le garanzie difensive

A questo punto, è del tutto evidente che, a fronte di un'ipotesi di reato configurabile già nel corso dell'indagine amministrativa, si devono applicare le "garanzie" del sistema processuale penale per poter procedere oltre nella formazione della prova.

**A fronte di un'ipotesi di reato configurabile già nel corso di un'indagine amministrativa, si devono applicare le "garanzie" del sistema processuale penale per poter procedere oltre nella formazione della prova**

È di fronte a questo scenario giuridico "garantistico", dunque, che si deve collocare la procedura amministrativa delle indagini di laboratorio con analisi su prodotti alimentari disciplinata dal regio decreto legge n. 2033 del 1925. Quest'ultimo, in realtà, prevede (articolo 44) che, a fronte di un esito "non regolamentare" di una prima analisi, «il capo del laboratorio o del servizio presenterà immediata e circostanziata denuncia all'autorità giudiziaria competente, unendovi il verbale di prelevamento e il certificato di analisi e, contemporaneamente, con lettera raccomandata con avviso di ricevi-

mento, comunicherà all'interessato l'esito di analisi e il giudizio sfavorevole».

Naturalmente, la disposizione prosegue, prevedendo la facoltà di impugnare con l'istanza di revisione l'esito sfavorevole della prima analisi, impugnazione peraltro subordinata ad un deposito cauzionale (attualmente di € 25.82) da indirizzare alla suddetta "autorità giudiziaria competente" ovvero al Procuratore della Repubblica competente per territorio, al quale peraltro sarà stato già inviato l'esito sfavorevole della prima analisi, così come disposto dal suddetto articolo 44. E, infatti, sarà poi il Procuratore della Repubblica a disporre ed autorizzare, una volta ricevuta nei termini e con il dovuto deposito cauzionale l'istanza di revisione, l'esecuzione delle analisi di revisione: in tal senso, dispone l'articolo 117 del regio decreto legge 1361/1926 (regolamento di esecuzione del regio decreto legge 2033/1925).

Sostenere a questo punto che si è ancora al cospetto di una "indagine amministrativa" ci sembra – in verità – assolutamente arduo anche collocando tale procedura nel quadro del sistema processuale/costituzionale del 1925/1926, ma ci sembra più arduo ancora, anzi assolutamente improponibile ed insostenibile, oggi, nel 2018 ed alla luce dei "principi" estrapolabili dal nostro sistema giudiziario nonché alla luce delle pronunce della Corte di Cassazione, anche a Sezioni Unite, e della stessa Corte Costituzionale.

Invero, in applicazione di questi principi, ci sembra fuor di ogni dubbio che, una volta investita della notizia di esito sfavorevole di una prima analisi, l'autorità giudiziaria non possa più operare in base ai principi ed alle regole giuridiche di un regio decreto del 1925/1926, ma necessariamente in base al sistema oggi vigente ovvero procedendo in base agli istituti ed alle garanzie processuali previste a tutela di chiunque si trovi iscritto nel registro degli indagati e per giunta con una già precisa ipotesi di reato, quale è quella desumibile – sia pure in via del tutto provvisoria – dal referto di prima analisi.

In altri termini, il pubblico ministero, a cui venga assegnato dal Procuratore della Repubblica il procedimento iscritto sulla base delle prime analisi amministrative, non dovrebbe più limitarsi, come purtroppo invece ancora oggi avviene, ad autorizzare "analisi di revisio-

ne” amministrative e quindi con le – limitate – garanzie difensive per queste previste, ma dovrebbe procedere con gli strumenti processuali consentitigli, anzi a lui imposti, dal sistema processuale, ovvero:

- o con accertamento tecnico urgente ai sensi dell’articolo 360 del codice di procedura penale;
- o con richiesta al Gip di perizia per la via dell’incidente probatorio.

In tutti e due i casi si applicheranno le “garanzie difensive” previste per la formazione di una valida prova processuale come per qualsiasi reato.

Solo per dare un’idea della diversità di garanzie difensive (diversità tra quelle della procedura – amministrativa – di revisione e quelle del codice processuale), si pensi, ad esempio, che le analisi di revisione prevedono l’assistenza di

un difensore soltanto se questo viene nominato di fiducia dall’Osa interessato, laddove per le attività processuali sopra citate (accertamento tecnico urgente o perizia) dovrà essere comunque nominato un difensore d’ufficio ove non sia stato nominato dall’Osa quello di fiducia ed, inoltre, in caso di nomina di fiducia, l’Osa può avvalersi anche di due difensori (così come previsto dal codice di procedura penale per qualsiasi indagato/imputato).

Senza contare poi che, mentre le attività di indagine dell’accertamento tecnico o della perizia possono essere orientate anche dai quesiti sollecitati dall’Osa attraverso i suoi difensori e/o consulenti tecnici, tali facoltà sono invece notevolmente limitate – all’Osa stesso nonché sia al suo difensore legale (l’avvocato) che a quello tecnico (il consulente) – in occasione delle analisi di revisione che si svolgono sui parametri già individuati unilateralmente dalle prime analisi su indicazione degli organi di



controllo che hanno proceduto al campionamento.

D'altra parte, la conferma che il codice di procedura penale vigente si preoccupa di garantire all'indagato una reale e concreta difesa anche sul piano tecnico attraverso il consulente (accanto e ad integrazione della difesa giuridica attraverso il difensore di fiducia o d'ufficio) ci è data anche dall'articolo 225 del codice di procedura penale, il cui comma 2 prevede la possibilità di fare assistere l'indagato «da un consulente tecnico a spese dello Stato nei casi e alle condizioni previste per il patrocinio statale dei non abbienti»: la procedura amministrativa sulla revisione di analisi prevede, invece, solamente la facoltà per l'Osa di nominare, a sue spese, un consulente tecnico per la partecipazione alle analisi di revisione.

Bastano dunque già questi pochi cenni per comprendere come le garanzie difensive assicurate all'Osa nelle indagini analitiche su un prodotto alimentare siano ben diverse e più ridotte a seconda che si proceda sui binari dell'indagine amministrativa rispetto a quelli dell'indagine penale.

## Le garanzie difensive assicurate all'Osa nelle indagini analitiche su un prodotto alimentare sono ben diverse e più ridotte se si procede sui binari dell'indagine amministrativa rispetto a quelle previste dall'indagine penale

Ci sembra, dunque, ormai un nodo giuridico assolutamente da sciogliere quello di stabilire se le indagini avviate dall'Icqrf, con campionamento e prime analisi eseguiti ai sensi del regio decreto legge 2033/1925 (e del regio decreto legge 1361/1926, suo regolamento di esecuzione), possano proseguire ancora con la procedura amministrativa di revisione e relative e limitate garanzie difensive previste dalla suddetta normativa del 1925/1926, anche una

volta che il referto di prima analisi sia stato inviato alla Procura della Repubblica. O se, al contrario, il Pubblico ministero debba procedere con le garanzie e gli istituti previsti dal codice di procedura penale, così come affermato nettamente dalla stessa Cassazione nelle recenti sentenze sopra riportate.

Peraltro – è il caso di osservare – la normativa suddetta del 1925/1926 si contrappone a quella, pure caratterizzata dalla procedura delle analisi di revisione, stabilita dalla legge quadro 283/1962 (integrata dal decreto del Presidente della Repubblica 327/1980, suo regolamento generale di esecuzione) per tutte le sostanze alimentari e caratterizzata, invece, effettivamente da una “recinzione amministrativa” che va dal momento del campionamento del prodotto alimentare fino a quello di esecuzione delle analisi di revisione.

È doveroso ricordare, infatti, che l'articolo 1 della suddetta legge 283/1962, in sede di penultimo comma, prevede la denuncia all'autorità giudiziaria solo:

- in caso di mancata istanza di revisione da parte del soggetto interessato, nonché
- in caso di conferma dell'esito sfavorevole anche da parte delle analisi di revisione, o, infine, e solo eccezionalmente,
- qualora «si tratti di frode tossica o comunque dannosa alla salute», la trasmissione immediata della denuncia all'Autorità giudiziaria.

Questa disciplina generale dell'indagine analitica prevede, dunque, che (eccezion fatta per l'ipotesi di particolare gravità della «frode tossica o comunque dannosa») l'esito della prima analisi, se ritualmente e tempestivamente impugnato con l'istanza di revisione, non comporti di per sé la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria ovvero alla Procura della Repubblica con l'iscrizione di un procedimento penale a carico dell'Osa interessato: il che è perfettamente coerente con la mancanza di valore probatorio di quella prima analisi, caratterizzata essa com'è dalla totale assenza di garanzie difensive.

Peraltro, significativamente, la Cassazione, sezione III (vedi la sentenza n. 19064 del 17 gennaio 2013), ha escluso di poter recuperare valore

probatorio a quella prima analisi “non garantita”, dichiarando non ammissibile la testimonianza del primo analista sui contenuti e l’esito di quella prima analisi sfavorevole all’Osa, e lo ha fatto osservando che il “principio del contraddittorio”, previsto dall’articolo 111 della Costituzione come fondamento del “giusto processo”, si deve realizzare nel momento di formazione dell’atto istruttorio (al momento dell’esecuzione dell’analisi, nel nostro caso) e non può essere recuperato in un secondo momento (attraverso l’assunzione della testimonianza dell’analista).

### Conclusioni

Dunque, dal 1925 ad oggi, non una semplice mareggiata, ma almeno sei maremoti (tali dovendosi valutare i cambi di Costituzione, di legge quadro, di sentenze della Corte Costituzionale e regolamenti UE) si sono abbattuti sul regio decreto legge 2033/1925. Ciononostante, questa “fortezza normativa”, protesa sull’agitato mare dei reati alimentari, viene ritenuta, a tutt’oggi, ancora operante ed attiva, pur con tutte le sue “iniquità”, a fronte delle “garanzie difensive” via via introdotte dalla Costituzione repubblica-na, dai codici di procedura penale, dai regolamenti CEE (e poi CE e poi ancora UE) dei giorni nostri, ormai prossimi al 2025!

Ci coglie il dubbio, a questo punto, se in realtà non la si dovrebbe ormai qualificare come “tacitamente abrogata” quella (quasi) secolare normativa, viste le palesi quanto inconciliabili sue contrapposizioni alle norme sopravvenute nella stessa materia. Norme persino di rango gerarchico superiore alcune, quali quelle della Costituzione o dei regolamenti CEE/CE/UE, ed alla luce delle posizioni più illuminate espresse in materia dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale.

Se così fosse (e siamo propensi a crederlo) sa-remmo allora di fronte ad un generale “black out” degli addetti ai lavori (personale ispettivo del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali in testa) che invece quotidianamente e da decenni stanno operando controlli ufficiali – nel settore agroalimentare – utilizzando uno strumento normativo ormai (sia pur tacitamente) inesistente e per giunta nell’acquiescente si-



lenzio degli Osa ovvero dei danneggiati dall’im-  
piego di norme anacronistiche e lacunose sul  
piano delle garanzie difensive.

### Difficile non interrogarsi sulla compatibilità del regio decreto legge 2033/1925 con la Costituzione

Ma, anche a non voler condividere questa no-  
stra più drastica valutazione circa l’esistenza an-  
cora in vita o meno del regio decreto legge  
2033/1925, riteniamo davvero difficile non por-  
si quantomeno un problema di sua compatibili-  
tà con le norme della vigente Costituzione re-  
pubblicana.

E ci riferiamo alla possibile (o probabile, secondo noi) violazione, non solo degli articoli 24 (diritto al-  
la difesa) e 111 (principio del contraddittorio nel  
giusto processo) della Costituzione, ma anche  
dell’articolo 3 (principio di uguaglianza), essendo  
manifesta la disparità di trattamento che – sul pia-  
no delle garanzie difensive – si registra nell’ambito  
degli stessi Osa, a seconda che subiscano controlli  
analitici sui loro prodotti alimentari con una pro-  
cedura di revisione di analisi sottoposta al regime  
“giudiziario” del regio decreto legge 2033/1925  
oppure a quello puramente amministrativo di cui  
alla legge 283/1962 e ciò solo a seconda del caso  
fortuito che il controllo analitico sia eseguito da  
controllori pubblici che si avvalgono dell’uno  
(ispettori dell’Icqrf) o dell’altro (carabinieri dei Nas  
o veterinari delle Asl) strumento normativo.