

# Legge 283/1962 Indifferibile coordinarla con le norme comunitarie

Fondamentale reinterpretarla secondo i principi generali del reg. CE 178/2002

di **Carlo Correra**

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli alimenti

**Anacronistica  
l'equiparazione  
tra alimento "finito"  
ed i suoi ingredienti  
e/o semilavorati.  
È necessario "attualizzare"  
la legge 283/1962,  
riallineandola con la diversa  
"ispirazione culturale"  
che anima  
il legislatore comunitario  
rispetto a quello italiano  
di oltre mezzo secolo fa**

## Legge 30 aprile 1962: 53 anni e... li dimostra

Profumo di candeline per la legge/quadro italiana su igiene e salubrità dei prodotti alimentari, la n. 283 del 30 aprile 1962, che festeggia il suo cincquantreesimo compleanno mentre questo articolo arriva all'attenzione dei Lettori di Alimenti & Bevande.

La validità di una norma, ci insegnavano, tanti anni fa, i maestri del Diritto nelle Facoltà di Giu-

risprudenza, si misura anche sulla base della sua longevità ovvero della sua capacità di abbracciare e disciplinare i fenomeni economico-sociali oggetto della sua attenzione per il più lungo arco di tempo possibile.

Una virtù, questa, peraltro di difficile realizzazione in un'epoca, come quella attuale, in cui le vicende tecniche ed economico-sociali, anche quelle del settore dei prodotti alimentari, si evolvono e mutano con crescente velocità.

Una virtù poi ancora più difficile da reperire ove si consideri che da alcuni decenni ormai il timone del "bastimento carico carico" di... normative alimentari è passato nelle mani del legislatore comunitario con un cambiamento di rotta culturale assolutamente drastico rispetto all'approccio che connotava, invece, il legislatore italiano degli anni sessanta.

Mentre quest'ultimo, infatti, si ispirava essenzialmente alla cultura della repressione e prevalentemente quella di carattere penale, quello CEE, invece, si è ispirato e si ispira, in primo luogo, alla cultura della prevenzione e preferisce intervenire sul processo (di produzione e/o di distribuzione al consumo degli alimenti) piuttosto che inseguire poi sul mercato un prodotto difettoso o persino pericoloso per la salute del consumatore per punire l'Operatore del Settore Alimentare (OSA) responsabile della "non conformità" di un alimento.

## Il legislatore italiano del 1962 si ispirava essenzialmente alla cultura della repressione, quello comunitario si è ispirato e si ispira alla cultura della prevenzione

Viva e vegeta è dunque ancora oggi la legge del 1962, ma purtroppo vivi e vegeti sono ancora oggi i problemi interpretativi che la riguardano quando i giudici italiani si devono cimentare nell'impegno di coordinarla con le norme comunitarie.

### Il caso degli alimenti in corso di lavorazione

Un esempio recente ci è stato offerto dalla sentenza n. 6621 del 12 febbraio 2014, in cui la Corte di Cassazione si è dovuta occupare dell'inquadrabilità o meno nella previsione dell'art. 5, lett. d), della legge 283/1962 (sostanza alimentare comunque nociva) in relazione a dei formaggi, detenuti ancora in caseificio in quanto nella fase di stagionatura, risultati però contaminati dalla presenza di "enterotossine stafilococche" ai sensi del reg. CE 2073/2005.

Quest'ultimo però – come è noto – espressamente distingue la ricerca di tale parametro microbiologico a seconda che il prodotto sia oppure no già «immesso in commercio durante il suo periodo di conservabilità».

Orbene, la condizione di prodotto già "immesso sul mercato" risulta – a nostro avviso – palesemente da escludere per la concreta vicenda portata all'esame della Corte in quanto, trattandosi di un prodotto campionato quando era ancora detenuto in caseificio per il completamento della fase di "stagionatura", in effetti era piuttosto da classificare quale formaggio ancora "in corso di lavorazione" ovvero non si trattava di un prodotto caseario "finito", quale invece deve essere quello considerato dal reg. CE 2073/2005, in sede di allegato I, capitolo 1, che, sotto il profilo della "sicurezza dell'alimento", ne prevede la campionatura dopo l'immissione «sul mercato durante il loro periodo di conservabilità».

Sennonché, nonostante tale decisiva circostanza, la Corte – con un ragionamento, ci si consente, abbastanza contorto e soprattutto senza tener conto del regolamento CE 2073/2005 nella sua interezza – ha ritenuto che gli Stati membri della CE, in questo caso l'Italia, possono procedere a controlli «anche nella fase di produzione e di trasformazione del prodotto, oltre che naturalmente nella fase di distribuzione, per una maggiore ed anticipata tutela della salute del consumatore, [...] senza che le verifiche previste dal regolamento esauriscano i possibili modelli di tutela [...]».

Affermazione, questa, in parte, ma solo in parte, anche condivisibile, però:

- purché non tragga a carico dell'OSA conseguenze sproporzionate rispetto alla concretezza ed all'attualità del pericolo per la salute del consumatore (che certamente si alimenta di prodotti finiti e non di semilavorati!);
- e, soprattutto, peccato (!) che lo stesso regolamento abbia già di suo previsto e – diversamente – disciplinato la stessa contaminazione microbiologica quando, come nel caso in esame, il formaggio si trova ancora in fase di lavorazione.

Infatti, in tale ipotesi, sempre il reg. CE 2073/2005 riporta – in sede di capitolo 2 dell'allegato I – il parametro microbiologico in questione ("enterotossine stafilococche") come «criterio di igiene del processo» e non come criterio di sicurezza alimentare e, come conseguenza, viene previsto l'obbligo di «miglioramento delle condizioni igieniche durante la produzione e della scelta delle materie prime» oltre, naturalmente, all'obbligo di sottoporre a verifica microbiologica – per il parametro in questione – la stessa partita di formaggio al termine del suo ciclo di lavorazione.

Dunque, il regolamento ha già previsto e disciplinato, anche indicando le vie di intervento («miglioramento delle condizioni igieniche»), l'ipotesi in cui – come nel caso di specie – la contaminazione riguardi un formaggio non ancora «immesso sul mercato», quale appunto è – ribadiamo – un formaggio ancora in corso di

stagionatura e, pertanto, neppure classificabile come prodotto caseario “finito” e, quindi, in quanto tale, non ancora commercializzato e neppure detenuto per la vendita, la quale costituisce ancora – in tal caso – un evento futuro ed eventuale.

## A fasi di contaminazione diverse tipi di intervento diversi

Quanto al tipo di intervento da parte delle autorità di controllo è facile ed inevitabile concludere che:

- mentre nel caso del prodotto già “immesso sul mercato” – e quindi concretamente pericoloso per la salute del consumatore – lo Stato membro può intervenire con le sanzioni, anche penali, ritenute congrue rispetto al bene sociale (la salute del consumatore) posto in pericolo e, quindi, nel caso italiano, procedendo con la contestazione di reati anche di particolare gravità (quale il delitto di cui agli artt. 444 e 452 del codice penale, oltre e prima ancora che il reato contravvenzionale di cui agli artt. 5, lett. d), e 6 della legge 283/1962);
- nell'altra ipotesi – formaggio in corso di (stagionatura) lavorazione – i provvedimenti devono tendere (così come voluto dal legislatore CEE attraverso il reg. CE 2073/2005) a migliorare le condizioni igieniche del caseificio e ciò attraverso i provvedimenti di cui all'art. 54 del reg. CE 882/2004 e non certamente attraverso meccanismi sanzionatori né di natura penale e neppure di natura amministrativa.

Quest'ultima soluzione, che nel caso al suo esame la Corte di Cassazione ha ritenuto invece di poter avallare, ci appare:

- non solo in contrasto con l'esplicita volontà del legislatore CEE di diversificare l'intervento dell'autorità statuale a seconda che il parametro microbiologico in questione risulti non conforme in un formaggio già immesso o non ancora immesso sul mercato (ed ancor di più se ancora in corso di lavorazione);

- ma risulta più in generale il frutto di un ormai cronico mancato coordinamento – da parte della nostra massima Autorità giudiziaria – tra la normativa italiana del 1962 e quella CEE: e ci riferiamo, in particolare, al regolamento CE 178/2002 (per la nozione di “alimento”), al regolamento CE 882/2004 (per le misure di miglioramento igienico del processo di produzione) ed appunto al regolamento CE 2073/2005 (per la distinzione del diverso valore dell'irregolarità microbiologica in questione tra un prodotto caseario finito rispetto ad un altro ancora in corso di lavorazione).

Vero è che la normativa del 1962 si applicava anche alle sostanze non ancora costituenti prodotto alimentare finito, ma anche solo “destinate” a divenire alimento, sennonché – riteniamo – non può il giudice italiano, Corte di Cassazione compresa, non dare il giusto valore al fatto che nel frattempo è intervenuta, sovrapponendosi alle norme nazionali, anche la normativa CEE, che impone il cd. “Piano di autocontrollo aziendale”.

Piano, quest'ultimo, che necessariamente riguarda anche il prodotto finito e di conseguenza, solo quando anche questa fase di autocontrollo finale sia stata superata, solo allora le “non conformità” del prodotto alimentare (ivi comprese quelle di natura microbiologica) potranno essere contestate all'OSA sul piano delle responsabilità e delle sanzioni: e questo perché solo allora costui risponde di un alimento “finito” ovvero di un alimento pronto per l'immissione sul mercato.

**Le “non conformità” del prodotto alimentare possono essere contestate all'OSA, sul piano delle responsabilità e delle sanzioni, solo se riferite ad un alimento pronto per l'immissione sul mercato**

## Doveroso reinterpretare la legge 283/1962 secondo i principi delle norme CEE

In realtà, proprio quest'ultimo snodo interpretativo ci appare, ancora una volta, come il vero "punto critico" legato alla persistenza in vita della legge 283/1962 anche a distanza di oltre mezzo secolo dalla sua nascita.

Si tratta, infatti, del nodo cruciale rappresentato dalla necessità della sua attualizzazione ovvero del suo coordinamento con le norme comunitarie e del suo riallineamento con la diversa "ispirazione culturale" (quella della prevenzione, prima e piuttosto che quella della repressione) che anima il legislatore comunitario rispetto a quello italiano di oltre mezzo secolo fa.

Un coordinamento tra normative che deve per-

ciò passare attraverso una "reinterpretazione" delle vecchie norme che tenga doverosamente conto di quelli che sono i principi giuridici generali di riferimento in tema di legislazione alimentare, principi fissati dal regolamento CE 178/2002.

Ed è questo un tipo di lavoro interpretativo in cui la Corte di Cassazione può e deve far da guida ai giudici di merito.

Si tratta, infatti, di riallineare in "sistema" le vecchie e le nuove norme ovvero ricomporre in armonia e nel rispetto delle gerarchie delle fonti del diritto – nazionale e comunitario – quel mosaico complesso – e forse per questo ancora più affascinante per lo studioso del diritto – costituito da quell'affollato arcipelago di norme di legislazione alimentare che nei decenni è venuto ad emergere per garantire la salute del cittadino nel momento quotidiano della sua alimentazione.

