

# L'evoluzione della legislazione alimentare italiana

Dalla repressione penale alla collaborazione

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**Una panoramica  
su come si è modificata  
la legislazione alimentare  
in Italia  
dal regio decreto legge  
2033/1925 ad oggi**

12

**L'**evoluzione della legislazione italiana per la disciplina igienico-qualitativa degli alimenti può essere schematizzata in tre fasi: una prima fase di repressione penale prevalentemente con il maggior rigore del delitto; una seconda fase di repressione più morbida ovvero caratterizzata dalle sanzioni penali delle contravvenzioni; una terza fase, infine, ispirata dalla cultura della "prevenzione" e con sanzioni prevalentemente di natura amministrativa.

## La repressione penale per la via del "delitto"

Partiamo, dunque, da un primo periodo di intervento normativo connotato dalle più rigorose



sanzioni di natura penale ovvero dalla previsione come delitto, sia in sede di codice penale sia in sede di leggi speciali (per tutte ricordiamo il regio decreto legge 2033/1925), per ogni anomalia di carattere igienico e/o di carattere qualitativo del prodotto alimentare. Una tale scelta risultava

particolarmente afflittiva non solo per le sanzioni principali (reclusione e/o multa) per l'autore dell'illecito, ma anche, se non soprattutto, per le pene accessorie.

Di queste ultime, in particolare, ricordiamo:

- la pubblicazione della sentenza che, oltre a gravare economicamente sul condannato, costituisce per lo stesso soprattutto una menomazione di "immagine" ovvero di reputazione sul mercato;
- l'ancora più perniciosa – per l'imprenditore alimentare condannato per un delitto – pena accessoria della "interdizione" ovvero quella della inibizione per lui a svolgere attività di impresa, commerciale e/o produttiva, per un periodo di tempo pari alla durata della pena detentiva (o di quella pecuniaria convertita) inflittagli e comunque mai inferiore ad un

## Le pene di arresto e di ammenda subentrano a quelle della reclusione e della multa della prima fase

mese. Ricordiamo, inoltre, l'interdetto "ope legis" (articolo 30 del codice penale) dai titoli amministrativi, in virtù dei quali è legittimata la sua azione imprenditoriale.

Queste le due principali e comuni sanzioni accessorie, oggi come allora, ricollegabili alla commissione di delitti ad opera di produttori e/o distributori al consumo di sostanze alimentari.

Optare per l'ipotesi di reato del "delitto" rispetto alle infrazioni in materia alimentare ha dunque



## Al regime del "doppio binario sanzionatorio" subentra quello del "binario unico", grazie al "principio di specialità"

costituito un segnale di grande rigore da parte del legislatore nazionale; il che, in pratica, è durato fino a tutti gli anni '50 del secolo scorso.

### La repressione penale per la via della "contravvenzione"

Una seconda fase – sempre di opzione penale-repressiva, ma dal più morbido impatto rappresentato dal reato contravvenzionale – si avvia invece a partire dall'inizio degli anni '60.

Una fase, questa, che inizia sostanzialmente con la legge 283/1962, legge-quadro in tema di tutela igienico-sanitaria di alimenti e bevande, legge ancora oggi in vigore per le ipotesi di reato (articoli 5, 6 e 12) di livello esclusivamente contravvenzionale: in pratica, le pene di arresto e di ammenda subentrano a quelle della reclusione e della multa della prima fase.

Facilmente intuibili si presentano i vantaggi di questo nuovo corso sul piano della celerità di costruzione dell'accusa, non dovendosi dare dimostrazione del "dolo" da parte dell'autore dell'infrazione in quanto basta la sua semplice "colpa" per fondare la sussistenza del reato.

Non pochi, però, sono i vantaggi anche per il contravventore, ovvero:

- il ben più breve termine di prescrizione del reato in primo luogo, ma anche
- la completa – o quasi – assenza di sanzioni accessorie (in pratica solo in via eccezionale, per l'ipotesi aggravata dalla contestazione di "frode tossica o comunque dannosa", è prevista (articolo 6 della legge 283/1962) la sanzione accessoria della "pubblicazione

della sentenza");

- la non punibilità del tentativo in quanto il codice penale (articolo 56) prevede quella punibilità solo per il tentativo dei "delitti" e non anche per quello delle "contravvenzioni".

### La mancata "depenalizzazione"

Una tale evoluzione, in effetti, prosegue anche negli anni '80 e ciò ad onta della fase di depenalizzazione dei cosiddetti "reati minori", inaugurata in generale dalla legge 689/1981. Quest'ultima, infatti, registra – oltre alla pressoché totale salvezza dei reati previsti dalla legge 283/1962 – anche una significativa deroga (comma 3 dell'articolo 9) rispetto all'avvento del nuovo regime giuridico ispirato al "principio di specialità" nei rapporti tra illecito penale ed illecito amministrativo; principio in virtù del quale se una stessa fattispecie è riconducibile alla violazione di due norme, una sanzionata penalmente e l'altra amministrativamente, non si procede più separatamente (ovvero in sede penale e in sede amministrativa) a punire le due infrazioni, ma si procede solo per l'illecito più specificatamente riconducibile all'episodio concreto.

In altri termini, al regime del "doppio binario sanzionatorio" subentra (con la legge 689/1981) il regime del "binario unico" grazie, appunto, al "principio di specialità".

Senonché il comma 3 dell'articolo 9 della legge 689/1981 dispone che questo principio non opera nei confronti dei reati previsti dagli articoli 5, 6, 9 e 13 della legge 283/1962.

Dobbiamo inoltre segnalare che le nuove normative "verticali" (ovvero quelle inerenti a specifici settori merceologici o a problematiche igienico-sanitarie specifiche) in materia alimentare in quegli anni ('80/'90) prevedono quasi sempre sanzioni amministrative sì, ma sistematicamente solo in posizione subalterna o surrogatoria rispetto alle sanzioni penali.

Le norme contenenti le sanzioni amministrative si aprono, infatti, con – o comunque contengono – clausole di "riserva penale" del tipo



©www.shutterstock.com

“salvo che il fatto costituisca reato” oppure “salvo che il fatto costituisca più grave reato” o ancora “salvo che il fatto sia più gravemente sanzionato” e così via.

In realtà, in tal modo, esplicitamente ed inequivocabilmente, il legislatore nazionale continua a dare la precedenza alla sanzione penale rispetto alla più blanda, ma anche più immediata, reazione amministrativa.

### **La svolta della cultura della “prevenzione” amministrativa**

In effetti, è solo negli anni '90 che si registra una vera e propria svolta nella legislazione nazionale in materia di alimenti e bevande, una svolta nel senso della più morbida sanzione amministrativa e nel senso della “prevenzione” piuttosto che della “repressione”.

È questa, dunque, la terza fase nel ciclo evolutivo della legislazione sui prodotti alimentari. Una

### **La novità consiste nell'imposizione della formulazione di un Piano di Autocontrollo e la sua puntuale attuazione**

fase che, seguendo le indicazioni del legislatore comunitario in materia, ispira – almeno tendenzialmente – quello italiano ad un atteggiamento meno repressivo sul piano penale e più attento alla prevenzione e comunque propenso all'intervento di carattere amministrativo.

Partendo dalla premessa che l'obiettivo primario non è tanto e solo quello di colpire con sanzioni penali gli autori di attentati alla salute pubblica e/o all'economia nazionale per via alimentare per fatti negativi già acclarati, quanto e soprattutto quello di prevenire il più possibile proprio l'accadimento di tali vicende, si tende da parte del legislatore comunitario e, quindi, da parte di quello italiano a:

- spostare ovvero anticipare il baricentro dei controlli dal “prodotto” (già realizzato e posto in commercio) al suo “processo di produzione”;
- responsabilizzare al massimo il produttore (e/o commercializzatore e/o somministratore) introducendo per lui l’obbligo dell’autocontrollo secondo il sistema dell’Haccp (controllo dei punti critici della produzione alimentare): in pratica, siamo di fronte ad una ripresa sistematica di tutti gli oneri di sicurezza che in effetti l’ordinamento italiano, anche se in forme non sempre esplicite e lineari, comunque almeno in parte già prevedeva a carico dell’azienda alimentare.

La novità consiste, dunque, nell’imposizione di un obbligo che prevede – da parte dell’impresa – la formulazione di un vero e proprio “Piano di Autocontrollo” e la sua puntuale, documentata e scrupolosa attuazione giorno per giorno, momento per momento.

Tale obbligo compare nei primi anni ‘90 in alcune normative comunitarie “verticali” (ovvero

relative a specifici settori merceologici, quali, per esempio, quello degli “ovoprodotti” o quello dei “prodotti per la pesca”) fino a culminare nella normativa “orizzontale” (quella cioè operante per tutte le sostanze alimentari) costituita dal decreto legislativo 155/1997, che recepiva le direttive 93/43/CEE e 96/3/CEE concernenti “l’igiene dei prodotti alimentari”.

### La svolta del 1993 con la cultura della “collaborazione”

Lo spartiacque tra la vecchia impostazione “poliziesco-repressiva” del legislatore italiano ed il nuovo approccio, di ispirazione comunitaria, fondato sulla “collaborazione” e sulla “prevenzione” tra l’azienda alimentare e gli organi del controllo ufficiale fu segnato dal decreto legislativo 123/1993, contenente le norme di “attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari”. Questo decreto rappresentava, in





realtà, la nuova normativa-quadro sull'attività di vigilanza sanitaria pubblica sulla produzione e distribuzione al consumo di sostanze alimentari: in pratica, si sovrapponeva agli elementi forniti al riguardo dalla legge 283/1962 e dal decreto del Presidente della Repubblica 327/1980 (regolamento generale di esecuzione della legge 283/1962).

In particolare, la "svolta" della "collaborazione" sopra accennata si materializzò nell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 123/1993, disposizione che, nel disciplinare gli "obblighi" primari dell'imprenditore alimentare sottoposto al controllo ufficiale, in sede di comma 1 così testualmente stabiliva:

#### «Articolo 5

##### *Obblighi*

1. Le persone fisiche e giuridiche soggette a controllo ufficiale sono tenute a sottoporsi alle verifiche esercitate conformemente alle modalità previste e ad assicurare agli incaricati la necessaria assistenza nell' esercizio delle loro funzioni».

Questa disposizione, prevedendo un vero e proprio "obbligo giuridico di collaborazione" a carico del "controllato" ed a favore del suo "controllore", presupponeva necessariamente che ciò avvenisse non più nell'ambito di un'indagine di polizia giudiziaria volta alla ricerca di infrazioni penali e neppure nell'ambito di un, sia pur meno drammatico, rapporto di polizia amministrativo-sanitaria, ma piuttosto in quello di una sorta di "consulenza pubblica" imposta dal controllore al controllato. Quella disposizione dell'articolo 5 sarebbe stata, infatti, verosimilmente in contrasto con l'articolo 24 della Costituzione (diritto alla difesa) e con l'articolo 3 della stessa ("principio di uguaglianza" rapportato alle garanzie difensive previste per gli autori di illeciti in altri settori della vita imprenditoriale) qualora quel controllore, in virtù di quella "obbligata" collaborazione, avesse potuto poi far scattare denunce e sanzioni, di natura penale o anche solo di natura amministrativa, a carico dell'imprenditore collaborante.

Nessun problema del genere invece – riteniamo – si profila se la disposizione la si affianca a

quelle normative verticali vigenti in materia di "autocontrollo aziendale".

Per tutte ricordiamo, appunto, quanto disponeva l'articolo 8 del decreto legislativo 155/1997 in occasione della scoperta di carenze nell'attuazione del cosiddetto "Piano di Autocontrollo". Questa norma, infatti, prevedeva non la contestazione di un illecito, neppure di carattere amministrativo, ma semplicemente la comminatoria di apposite "prescrizioni" da parte dell'organo di controllo con contestuale assegnazione al controllato di un termine per adempiere.

Solo il mancato rispetto di tali prescrizioni costituiva, eventualmente, illecito sanzionabile amministrativamente ai sensi dell'articolo 8 medesimo. Ben si comprende allora, a fronte di una tale impostazione normativa, che l'organo di controllo si collocava ormai più in una posizione di "consulente pubblico", sia pure autoritario, che non in quella di un "poliziotto".

## La legislazione alimentare UE e italiana degli anni 2.000

Questa evoluzione della normativa alimentare italiana nel senso di una "sdrammatizzazione sanzionatoria" si è decisamente accentuata nel nuovo millennio. Il suo punto di riferimento è naturalmente costituito dal regolamento (CE) 178/2002 in quanto contenente i "principi generali" della legislazione alimentare UE, ovvero quei "principi" che in realtà vincolano non solo il legislatore comunitario, ma anche quelli di tutti i Paesi membri dell'Unione europea e questo per la posizione di "superiorità gerarchica" della legislazione comunitaria rispetto a quella dei singoli Stati aderenti. Orbene, anche questo regolamento si ispira ad una cultura della "collaborazione" tra operatore del settore alimentare (Osa) ed autorità sanitaria: basti pensare – per esempio – agli istituti del "ritiro" e del "richiamo" (articolo 19 del regolamento (CE) 178/2002) in caso di "allerta sanitario", istituti per cui l'Osa può e deve attivarsi anche prima ed in assenza di un provvedimento ad hoc – da parte dell'autorità sanitaria – che blocchi la distribuzione al consumo di un alimento a "rischio immediato" per la salute del consumatore.

E nella stessa linea di cultura della “prevenzione” si colloca anche l’altro importante istituto della “rintracciabilità” (articolo 18 del regolamento (CE) 178/2002) della sostanza alimentare e degli ingredienti che la compongono.

## **L’evoluzione della normativa alimentare italiana verso una “sdrammatizzazione sanzionatoria” si è accentuata nel nuovo millennio**

Orbene, per le infrazioni rispetto a questi istituti giuridici il legislatore italiano ha previsto (si veda il decreto legislativo 190/2006) in primo luogo “sanzioni amministrative”, sia pure spesso accompagnandole con la “clausola di riserva penale” (“salvo che il fatto costituisca reato”): soluzione, questa, che – nei limiti del possibile e nella dimensione giusta del singolo caso concreto – consente di mantenere le infrazioni su di un piano meno “drammatico” rispetto a quello dell’infrazione di natura penale, con un conseguente minor danno di “immagine” sul mercato per l’azienda dell’Osa contravventore.

## **Il diritto alimentare negli anni 2.000: dalle direttive ai regolamenti**

Concludiamo, infine, la prima parte di questo nostro viaggio nel percorso della legislazione comunitaria e nazionale sul versante della qualità sanitaria degli alimenti evidenziando che, dalla metà circa degli anni ‘90, gli operatori giuridici del diritto alimentare assistono, dunque, ad un epocale traghettaggio da un sistema giuridico, quello italiano, essenzialmente repressivo, ad un altro, quello comunitario, di ben diversa impostazione culturale, prima ancora che giuridica.

Dapprima con il pungolo delle direttive, che venivano “recepite” però nei tempi e nei modi consoni agli ordinamenti giuridici dei singoli Paesi membri, successivamente poi coi colpi d’ariete dei regolamenti

che invece – come è noto – entrano direttamente e simultaneamente in vigore su tutto il territorio comunitario, il legislatore UE ha dunque profondamente inciso sulla normativa italiana sia sul versante della salubrità ed igiene degli alimenti sia su quello della loro qualità merceologica.

Sennonché su questo secondo versante registriamo un approccio di estremo rigore sanzionatorio.

## **Il ridimensionamento dei reati contravvenzionali del 2022**

Concludiamo l’esame della parabola sanzionatoria dei reati collegati alla sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti alimentari con un breve cenno alla singolare “svendita” della “salubrità degli alimenti” tutelata dai sopravvissuti reati della legge 283/1962 e da questa previsti agli articoli 5 e 6: reati contravvenzionali puniti con la pena alternativa dell’arresto (fino al massimo di un anno) o dell’ammenda (fino ad un massimo di 46.481 euro).

In una discutibile ottica di snellimento dell’affannata macchina giudiziaria, infatti, la cosiddetta “Legge Cartabia” del 2021 (sulla riforma del sistema giudiziario) e il suo decreto di attuazione 150/2022 (applicazione nel settore penale) hanno aperto la via per una “monetizzazione della salute pubblica” attraverso la previsione di una sorta di “oblazione speciale” per i reati alimentari previsti dagli articoli 5 e 6 della legge 283/1962.

L’articolo 70 del suddetto decreto 150/2022 prospetta infatti la possibilità di una chiusura con archiviazione dei procedimenti penali al riguardo subordinandola al pagamento di appena un sesto della pena massima (di 30.987 euro o, per i casi più gravi, di 46.481 euro) prevista dall’articolo 6 della vecchia legge, oltre all’eliminazione delle anomalie igienico-sanitarie che avevano portato ad ipotizzare il reato.

Orbene, ove si tenga conto che l’oblazione “ordinaria” (articoli 162 e 162-bis del codice penale) prevede, invece, il pagamento di una metà del massimo dell’ammenda, è evidente allora che siamo di fronte ad una forma di incoraggiamento a risolvere la vicenda giudiziaria – a carico del produttore alimentare scorretto – con una sanzione “di favore” che qualcuno ha paragonato ad una “svendita” della salute del consumatore.

Peraltro, significativamente, non può non ricordarsi che appena un anno prima, febbraio 2021, con il decreto legislativo 27/2021 si era attentato alla “vita” dei reati in questione, avendo quella normativa previsto drasticamente l’abrogazione dell’intera legge 283/1962, ivi compresi gli articoli 5 e 6 con le loro fattispecie penali.

Le reazioni della pubblica opinione, associazioni dei consumatori in prima fila, portarono però, due giorni prima dell’entrata in vigore del decreto, al salvataggio dei due articoli in questione grazie al decreto legge 42/2021, poi convertito nella legge 71/2021.

Sopravvissuti, dunque, all’abrogazione, i reati dei due articoli in questione vengono infine “sdrammatizzati” per via monetaria grazie appunto all’articolo 70 del decreto legislativo 150/2022.

Sennonché questa “soluzione monetaria” finirà per risolversi – a nostro giudizio – in una pia illusione per il contravventore ove gli organi di polizia ed i pubblici ministeri, che riceveranno i rapporti per le violazioni degli articoli 5 e 6 della legge 283/1962, tengano in debito conto

la circostanza per cui quell’“oblazione speciale”, per testuale previsione dello stesso articolo 70, si applica «salvo che concorrono con uno o più delitti»: “concorso” che si verifica proprio per fattispecie che – come quelle descritte dagli articoli 5 e 6 della legge 283/1962 – pongano in pericolo la salute del consumatore di alimenti: in questi casi, infatti, quelle fattispecie “concorrono”, anzi sono assorbite nei “delitti” contro la salute dei consumatori previsti dagli articoli 444 e/o 452 del codice penale.

In pratica, il tentativo di “monetizzare” la salute del consumatore di alimenti per la via di un’“oblazione speciale” è fallito ancora una volta e, paradossalmente, proprio grazie alla formulazione della norma che lo avrebbe dovuto sostenere.

Si potrebbe insomma concludere: “Tanto rumore per nulla”.

Sennonché, la vera ed amara conclusione è che una materia così delicata, quale questa della qualità igienico-sanitaria degli alimenti, viene tratta in modo tanto maldestro dal nostro legislatore.





## La legislazione a tutela della qualità merceologica

Passando, infine, all'evoluzione della normativa che disciplina l'aspetto merceologico degli alimenti, va evidenziato che qui si registra un'evoluzione in senso di maggior rigore di repressione penale da parte del legislatore italiano e proprio sotto la spinta di quello UE.

In questo settore, infatti, la parte del leone è svolta dai regolamenti comunitari disciplinanti l'uso di "denominazioni riconosciute", tra le quali, in primo luogo, quelle Dop, Igp e Stg ovvero da quelle normative che danno specifica tutela all'uso di denominazioni merceologiche che tradizionalmente individuavano alimenti di particolare pregio sul mercato nazionale alimentare dei singoli Paesi membri UE.

Non è stato perciò – per questo versante della normativa – particolarmente complicato il raccordo, nel sistema giuridico italiano, con istituti tradizionali previsti, soprattutto dal diritto penale "comune", per garantire immediate ed adeguate sanzioni contro abusi e speculazioni illecite in materia.

Al riguardo ricordiamo che il nostro legislatore nazionale ha inserito nel codice penale – a mezzo del decreto legislativo 507/1999 – persino un' "aggravante speciale" rispetto ai preesistenti reati, introducendo l'articolo 517 bis, per irrobustire le sanzioni penali già previste dall'originario articolo 517 per gli autori di frodi ed abusi di denominazioni riferite agli alimenti di tipo "comune".

Per la tutela delle denominazioni Dop, Igp e Stg si è ritenuto inoltre di intervenire, oltre che penalmente, anche con sanzioni amministrative – con l'apposito decreto legislativo 297/2004 – per colpire anche per via amministrativa, verosimilmente più celere e già per questo più efficace rispetto a quella penale, i comportamenti fraudolenti di minore gravità e quindi connotati da un minore allarme sociale.

In verità, anche in questo settore comunque si sono affacciate problematiche di ordine interpretativo legate soprattutto a formulazioni normative, a nostro giudizio, non del tutto compatibili con i principi generali del nostro ordinamento giuridico. Ci riferiamo in particolare, per esempio, ai possibili casi di violazione del "principio di tipicità"





©www.shutterstock.com

## Quella di “evocazione” è una categoria giuridica troppo legata a valutazioni soggettive da parte dell’organo di controllo

dell’illecito, casi legati all’uso di formulazioni eccessivamente generiche e soggettive nel delineare i contorni dell’infrazione.

È questo il caso del ricorso al termine di “evocazione” utilizzato, per combattere illecite speculazioni su Dop, Igp e Stg, in sede di articolo 13 del vigente regolamento (UE) 1151/2012, termine con il quale si è inteso vietare qualsiasi forma di abuso di Dop, Igp e Stg.

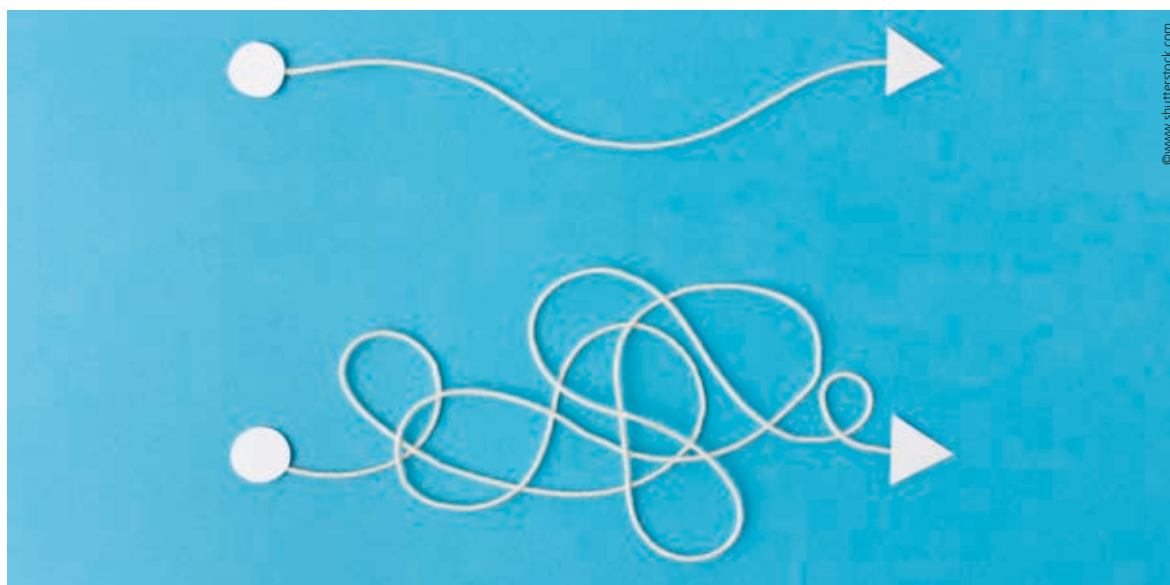
Senonché è del tutto evidente che quella di “evocazione” è una categoria giuridica troppo legata a valutazioni assolutamente soggettive da parte dell’organo di controllo e quindi difficilmente conciliabili con le esigenze di precisione

richieste appunto dal “principio di tipicità” dell’illecito penale (ed amministrativo).

La concreta casistica delle contestazioni al riguardo e le susseguenti decisioni giudiziarie, avallate dal giudice comunitario ovvero dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea, hanno purtroppo confermato, persino al di là di ogni pessimistica aspettativa, l’eccessiva aleatorietà della nozione di “evocazione”.

Senza voler procedere ad una minuziosa rassegna degli ormai numerosi casi di “evocazione” illecita sanciti dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea nel corso degli anni, ci è infatti sufficiente ricordare come si sia partiti da casi in cui l’infrazione in questione era più che evidente – per tutti citiamo la vicenda del “Parmesan” tedesco (sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea del 2007) – ad altri più recenti nei quali l’infrazione appare ricostruita quantomeno rocambolescamente.

Per tutti ricordiamo la vicenda dell’“evocazione letteraria” ai danni del formaggio Dop spagnolo “Queso Manchego” (sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea del 2019) in cui i richiami all’opera letteraria di “Don Chisciotte de la



©www.shutterstock.com

Mancha” sono stati ritenuti sufficienti per reputare “evocata” illecitamente la suddetta Dop in riferimento ad un formaggio in realtà di tipo “comune”.

22

## Problematiche di (in)costituzionalità

Sennonché va anche segnalato che in questo specifico settore normativo anche il legislatore nazionale sta operando scelte di dubbia costituzionalità.

Ci riferiamo in particolare alle norme sulla competenza sanzionatoria per le infrazioni amministrative in tema di tutela delle Dop e delle Igp e, più in generale, per gli abusi in tema di etichettatura e pubblicità dei prodotti alimentari anche di tipo “comune” ovvero con denominazione non “riconosciuta” come Dop, Igp o Stg.

Per questa materia, infatti, è stata prevista (articolo 26 del decreto legislativo 231/2017) la competenza sanzionatoria esclusiva dell’Ispettorato centrale per il Controllo della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti agroalimentari.

Competenza che, per quel che riguarda le violazioni della specifica disciplina di tutela dei regolamenti (UE) in materia di Dop, Igp e Stg, in realtà era già stata prevista dal decreto legislativo 297/2004 tutt’ora vigente.

In pratica, questa autorità è competente per comminare sanzioni (ma anche per disporre le archiviazioni,

se del caso) rispetto alle violazioni – ipoteticamente – accertate dal suo stesso personale ispettivo (oltre che dagli altri organi del “controllo ufficiale”).

Vi è dunque il concreto rischio che si registri una commistione, anzi, una coincidenza, tra organo di polizia amministrativa accertatore ed autorità sanzionatrice dell’infrazione. Il che contrasta – a parer nostro – vistosamente con quel “principio di terzietà” che invece dovrebbe connotare l’autorità amministrativa chiamata non a sanzionare meccanicamente, ma anche e prima di tutto a verificare la fondatezza o meno delle violazioni contestate dal personale ispettivo.

E completiamo il quadro delle problematiche di incostituzionalità di questa disciplina ricordando che lo stesso articolo 26 del decreto legislativo 231/2017, in sede di comma 3-ter, ha previsto nei seguenti termini la destinazione delle somme introitate dall’Amministrazione dello Stato dagli Osa sanzionati per queste infrazioni di etichettatura:

### «Articolo 26

*Autorità competenti all’irrogazione delle sanzioni*

[omissis]

3-ter. I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie affluiti sul predetto capitolo dell’entrata del bilancio dello Stato sono riassegnati ad apposito capitolo dello stato di



previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, per essere destinati alle spese di funzionamento nonché all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, anche allo scopo di valorizzare l'apporto del personale dirigenziale e non dirigenziale al potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione dell'Ispettorato medesimo. La misura della quota annua destinata all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa è definita con decreto del ministro delle Politiche agricole alimentari, forestali e del Turismo, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, e non può essere superiore al 15 per cento della componente variabile della retribuzione accessoria legata alla produttività in godimento da parte del predetto personale, secondo criteri da definire mediante la contrattazione collettiva integrativa [omissis]».

Siamo dunque al cospetto di un macroscopico caso di "conflitto di interessi" che porta a sollevare – a parer nostro – ulteriori dubbi di

"incostituzionalità" della normativa in questione: in pratica, quell'Ispettorato centrale decide sulla fondatezza o meno delle infrazioni accertate dai suoi ispettorati periferici, che hanno agito verosimilmente secondo le direttive appunto dell'Ispettorato centrale, e le somme di danaro pagate dai contravventori vengono introitate dallo stesso Ispettorato centrale e destinate in parte ad incrementare la retribuzione del personale ispettivo accertatore!

Siamo – a nostro sommosso, ma fermo convincimento – di fronte ad una norma che in realtà manifesta un clamoroso "conflitto di interessi" prima e più ancora di una manifesta violazione del "principio di terzietà".

In conclusione, appare evidente, anche per la normativa sulla "qualità merceologica" delle produzioni alimentari, l'urgenza di una sua rivisitazione da parte del legislatore soprattutto con riferimento alle norme sulle competenze sanzionatorie. Dissipando, infatti, le ombre e i dubbi di incostituzionalità sopra evidenziati, si agevoleranno sia l'attività dei controllori pubblici sia, e prima ancora, le corrette scelte commerciali degli imprenditori alimentari.

