

Il regio decreto legge 2033/1925 è centenario

Troppi cento anni per una normativa

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**La norma,
formalmente in vigore,
è in realtà
tacitamente abrogata,
almeno
per le procedure
di revisione di analisi**

Se per un essere umano il traguardo dei "cento anni di vita" è un augurio propizio per lui e per i suoi cari, non pensiamo però che la stessa soddisfazione si possa nutrire nel caso di una normativa "centenaria". Nel corso del suo secolo di vita, infatti, sicuramente si saranno evoluti e trasformati i fenomeni sociali che il legislatore aveva ritenuto di regolamentare, appunto, cento anni prima! Di conseguenza, è più che prevedibile



che cento anni dopo quelle stesse regole risultino inadeguate con l'evolversi della realtà che in origine esse ben disciplinavano e che magari si pongano ora in contrasto con altre norme nel frattempo sopravvissute senza che il legislatore si premurasse di coordinare le nuove con le vecchie regole, fino magari ad abrogare espressamente quelle più stagionate ed ormai inadeguate.

In assenza di tale intervento legislativo espresso, si rischia, infatti, la confusione tra le normative presso i loro destinatari: i soggetti giuridici privati e gli organi del controllo ufficiale. E questo è appunto quanto si registra – a parer nostro – per il regio decreto legge n. 2033 del 15 ottobre 1925, normativa chiamata a tutelare il settore agroalimentare contro il pericolo delle frodi; significativo, infatti, il suo titolo “Repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio delle sostanze agrarie e dei prodotti agrari”. Normativa, questa, sopravvissuta anche alla recente sventagliata di abrogazioni espresse decisa – per il settore dei controlli analitici in campo agroalimentare – dall'articolo 18 del decreto legislativo 27/2021 con l'eliminazione di venti testi normativi, tra cui ben tre (il regio decreto 3298/1928 per la “vigilanza sanitaria sulle carni”, il regio decreto 994/1929 per la “vigilanza igienica sul latte” e il decreto del 20 maggio 1928 per “la lotta contro le mosche”) solo di poco più “giovani” del regio decreto legge 2033/1925, del quale qui ci occupiamo.

E ce ne occupiamo non per alcune sue norme settoriali (vedi, ad esempio, la definizione di “formaggio” in sede di articolo 32) che esso pure contiene e che pur meriterebbero una riflessione per la (pretesa) loro attuale vigenza ed incidenza su importanti settori della produzione alimentare italiana, ma con riferimento alla presunta sopravvivenza delle norme (articoli da 41 a 44 del regio decreto) che si reputa ancora disciplinino – dal 1925 – il controllo per via analitica sulla qualità merceologica dei prodotti alimentari. In particolare, ci riferiamo alla procedura della cosiddetta “revisione di analisi” in caso di esito di “non conformità” per le analisi eseguite sui campioni di alimenti prelevati dagli organi del controllo ufficiale (in pratica, gli ispettori dell’Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti agroalimentari), operanti ancora oggi ai sensi di questo decreto secolare.

Sennonché, non si può trascurare che, a fronte di una normativa del 1925, nel frattempo sono sopravvissute:

- la Costituzione della Repubblica italiana e le sue “garanzie difensive” (articolo 111);
- la legge 283/1962, legge-quadro in tema di controllo qualitativo degli alimenti e delle bevande, con le sue specifiche garanzie difensive per l’operatore del settore alimentare (Osa) proprio in tema di analisi ufficiali e ben dettagliate dal decreto del Presidente della Repubblica 327/1980;
- i regolamenti comunitari in materia di “controlli ufficiali” (per ultimo si veda il regolamento (UE) 625/2017);
- la giurisprudenza della nostra Corte di Cassazione, chiamata a dare interpretazioni ed applicazioni a quel complesso di norme nazionali e UE.

Siamo dunque al cospetto di uno scenario normativo complesso e persino contorto, che qui proviamo a semplificare.

La disciplina del 1925-1926

Del regio decreto legge 2033/1925 in tema di disciplina del campionamento e delle analisi ufficiali sui prodotti alimentari e mangimi sono, generalmente, reputate ancora in vigore le disposizioni di cui agli articoli da 41 a 45, norme di cui ci preme evidenziare il contenuto dell’articolo 44 così formulato:

«Articolo 44

Quando dall’analisi dei campioni risulti che le sostanze analizzate non rispondono, in tutto o in parte, alle condizioni o ai requisiti prescritti, 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 ricevimento, comunicherà all’interessato l’esito dell’analisi e il giudizio sfavorevole. L’autorità giudiziaria, in base alla denuncia, deve ordinare il sequestro della merce ovunque si trovi. Gli interessati possono impugnare i risultati dell’analisi mediante apposita richiesta di revisione da



inoltrare all'autorità giudiziaria competente e, per conoscenza, all'Istituto di vigilanza nel termine perentorio di giorni quindici a partire da quello di ricevimento della comunicazione.

Alla richiesta di revisione deve essere unita la lettera di comunicazione nonché la ricevuta del deposito, effettuato nella cassa erariale, della somma di lire 50 mila per ogni campione».

Queste disposizioni vanno peraltro integrate con quelle del regio decreto legge 1° luglio 1926, n. 1361, costituente il regolamento di esecuzione del regio decreto legge 2033/1925.

Di questo ulteriore regio decreto sono significative per le procedure di analisi sugli alimenti le disposizioni degli articoli da 87 a 118, dei quali però riportiamo il contenuto solo degli articoli 116 e 117, così formulati:

«Articolo 116

Quando dall'analisi risulti che il prodotto corrisponde alle prescrizioni del decreto-legge e del

presente regolamento, il direttore dell'Istituto analizzatore ne informa l'ufficio o la persona che eseguì il prelevamento. Nel caso in cui la merce sia stata messa sotto sequestro preventivo, tale comunicazione deve anche essere fatta telegraficamente, secondo i casi, all'autorità di pubblica sicurezza o sanitaria agli effetti della liberazione della merce sequestrata.

Quando, invece, dall'analisi risulti che la merce non corrisponde alle prescrizioni del decreto-legge e del regolamento, il direttore dell'Istituto analizzatore deve presentare subito denuncia all'autorità giudiziaria competente, accompagnandola col verbale di prelevamento originale e con la relazione d'analisi, ed indicando con precisione tutti gli elementi sui quali si fonda la denuncia.

L'autorità giudiziaria, ricevuta la denuncia, deve confermare subito il sequestro della merce se fu già messa sotto sequestro preventivo, o ne deve ordinare il sequestro dovunque si trovi se fu lasciata libera».

«Articolo 117

Quando sia chiesta la revisione dell'analisi, l'autorità giudiziaria dispone l'invio del campione, a tal uopo conservato presso l'istituto di vigilanza, al laboratorio di revisione che deve essere prescelto, tra quelli indicati dall'articolo 45 del decreto-legge, insieme alla relazione dell'Istituto che eseguì la prima analisi ed alle deduzioni dell'interessato.

La richiesta di revisione dell'analisi deve essere accompagnata dalla bolletta di riscossione dell'ufficio demaniale, comprovante che venne effettuato il deposito prescritto dall'articolo 44 del decreto-legge. [omissis]».

Orbene, dalle combinate disposizioni dei due regi decreti emerge pacificamente che:

- la fase puramente amministrativa delle indagini analitiche in realtà si limita all'attività di campionamento e di prima analisi;
- all'esito di una prima analisi sfavorevole subentra, infatti, la competenza dell'autorità giudiziaria, ovvero della Procura della Repubblica, al cui ufficio, secondo quanto prevedono l'articolo 44 del regio decreto legge 2033/1925 e

**Le norme
sulle frodi merceologiche
riportate
nei due regi decreti
del 1925-1926
sono tacitamente abrogate
dalle disposizioni
della legge 283/1962
e soprattutto
dal suo regolamento
di esecuzione**

l'articolo 116 del regio decreto legge 1361/1926, il responsabile del laboratorio pubblico di analisi «deve presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente accompagnandola con verbale di prelevamento originale e con la relazione di analisi».

Da questo momento, dunque, l'indagine è condotta dall'autorità giudiziaria, tant'è vero che è a



questa autorità che l'interessato deve rivolgere eventuale "richiesta di revisione di analisi" (articolo 44) ed a seguito della suddetta richiesta di revisione è sempre l'autorità giudiziaria che «dispone l'invio del campione [...] al laboratorio di revisione» (articolo 117).

Questa procedura presenta, dunque, un'evidente commistione tra indagine amministrativa ed indagine giudiziaria e però non è accompagnata, nella disciplina del 1925-1926, dalle "garanzie difensive" previste dal Codice di Procedura penale (attualmente quello del 1989) per le indagini di natura tecnica (in questo caso analitiche) in un processo penale ovvero le garanzie previste dagli articoli 220 e seguenti per la perizia e dall'articolo 360 per l'accertamento tecnico disposto dal Pubblico Ministero.

Il dubbio fondato di una tacita abrogazione

Sennonché, a questo punto, molteplici profili di forte dubbio vanno sollevati sulla persistenza in vigore delle norme sopra richiamate e questo con riferimento:

- al sopravvenire della legge 283/1962 e del suo regolamento di esecuzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 327/1980;
- alla previsione – in sede di articolo 111 della nostra Costituzione – delle "garanzie difensive" per chi è sottoposto ad indagine giudiziaria;
- al formarsi nel nostro sistema processuale di un orientamento giurisprudenziale incompatibile con le procedure dei due regi decreti del 1925/1926.

In realtà, una prima e significativa riflessione si impone in ordine all'ipotesi di abrogazione tacita della normativa del 1925/1926 ad opera della legge 283/1962. Agli studiosi di queste normative non può sfuggire, infatti, quanto dispone la legge 283/1962, legge-quadro in tema di salubrità e igiene dei prodotti alimentari, il cui articolo 5, in sede di lettera a), che così stabilisce:

«Articolo 5

È vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o som-

ministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo, sostanze alimentari:

- a) 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; [omissis].

Orbene, è del tutto evidente che questa disposizione riguarda proprio il profilo "merceologico" delle sostanze alimentari laddove ha previsto come reato il fatto che le stesse siano state «private anche in parte dei propri elementi nutritivi» o «mescolate a sostanze di qualità inferiore» od ancora «variate nella composizione naturale» (espressione quest'ultima da interpretare – a nostro giudizio – come estesa anche al profilo della composizione "legale" dell'alimento ovvero alla composizione prescritta per legge) e quindi siamo al cospetto di tutte ipotesi di violazione/fraudolenza relative al "profilo merceologico" dell'alimento. Peraltra, una tale disposizione (lettera a) dell'articolo 5) e la sua interpretazione inquadrata come "frode merceologica" non devono – a parer nostro – neppure apparire inattendibili in una legge dichiaratamente dedicata al profilo della "salubrità ed igiene" dell'alimento e questo perché proprio in campo alimentare la distinzione tra "frode sulla qualità merceologica" e "frode sulla salubrità dell'alimento" è una distinzione labile e talora inesistente data l'inevitabile coincidenza delle due frodi, ovvero data la coincidenza tra il danno alla salute ed il danno al portafoglio del consumatore. In altri termini, costui da un alimento "non genuino" o comunque non conforme al dichiarato riceve sicuramente un danno sul piano economico, ma spesso – se non sempre – anche un danno alla salute.

Basti pensare, per esempio, al caso, da questo autore accertato professionalmente, di vendita come "pane all'olio" di un più modesto – e spesso dannoso per la salute del consumatore – "pane allo strutto" ovvero un pane condito da un ingrediente (lo strutto) che, in quanto grasso di origine animale, oltre ad incidere sul corretto prezzo di vendita del pane al consumatore, incide sicuramente sulla sua condizione di salute, soprattutto



se costui deve astenersi o contenersi nel consumo di grassi di origine animale.

Orbene, una volta accettata questa posizione interpretativa rispetto alle ipotesi di reato di cui alla lettera a) dell'articolo 5 in esame, appare evidente che le norme sulle frodi "merceologiche", riportate nei due regi decreti del 1925-1926 sopra ricordati, devono – a nostro giudizio – reputarsi tacitamente abrogate dalle disposizioni della legge 283/1962 e soprattutto dal suo regolamento di esecuzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 327/1980. In quest'ultimo, infatti, sono riportate le regole per l'esercizio della "garanzia difensiva" rappresentata dalla procedura di "revisione di analisi", regole ancora operanti, proprio per quanto riguarda le frodi alimentari di natura merceologica, anche dopo l'abrogazione parziale che dello stesso decreto del Presidente della Repubblica 327/1980 è stata prevista dall'articolo 18 del decreto legislativo 27/2021, normativa quest'ultima attuativa – nel nostro ordinamento giuridico – delle disposizioni generali previste in materia di controlli ufficiali dal regolamento (UE) 2017/625.

Le abrogazioni ex articolo 18 del decreto legislativo 27/2021

Peraltro, va ricordato che il suddetto decreto legislativo 27/2021 ha inciso profondamente sul quadro generale della procedura della "revisione di analisi" di cui all'articolo 1 della già ricordata legge 283/1962, in quanto ha abrogato l'articolo 1 suddetto, articolo che in realtà preservava l'Osa da un'immediata denuncia all'autorità giudiziaria in caso di esito sfavorevole della prima analisi, se però da lui impugnata con tempestiva istanza di revisione.

In altri termini, l'immediata denuncia in sede giudiziaria penale, quella stessa prevista dal regio decreto legge 2033/1925 e poi però – a parer nostro – scongiurata dalla tacita abrogazione di quell'antica normativa ad opera dell'articolo 1 della legge 283/1962, è venuta a cadere proprio a seguito dell'abrogazione espressa di quell'articolo 1 ad opera dell'articolo 18 del decreto legislativo 27/2021.

Conseguenza di quest'abrogazione espressa è

che, all'esito di una prima analisi sfavorevole, il responsabile di un laboratorio pubblico di analisi ufficiale e/o l'autorità competente che ha disposto il campionamento hanno l'obbligo – per la loro qualità di "pubblico ufficiale" – di fare denuncia immediata all'autorità giudiziaria ai sensi della normativa generale di cui all'articolo 331 del Codice di Procedura penale vigente.

Peraltro, questa nostra interpretazione trova autorevole conferma in una ormai consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia (si veda per tutte la sentenza n. 15372/2010 del 10 febbraio 2010 della Sezione Penale III), giurisprudenza che ha affermato la prevalenza delle norme processuali penali rispetto a quelle del procedimento amministrativo, nel caso in cui dalla prima analisi emergano violazioni di legge penalmente rilevanti, ed ha stabilito che da quel punto in poi le ulteriori verifiche analitiche avvengano con le garanzie del Codice di Procedura penale ovvero quelle previste per la "perizia" (articolo 230) e/o quelle previste per l'"accertamento tecnico" disposto dal Pubblico Ministero (articolo 360).

In tal modo, si dà piena attuazione al principio costituzionale (vedi articolo 111 della Costituzione) secondo cui il «processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova» e quindi l'Osa imputato deve essere assistito dal difensore di fiducia (o, in mancanza, da un difensore d'ufficio: figura questa, invece, non prevista per la fase amministrativa dell'indagine analitica) oltre che eventualmente da un consulente tecnico da lui stesso nominato (ed è significativo che in alcuni casi dal Codice di Procedura penale sia stato persino prevista la nomina di un "consulente tecnico di ufficio").

Alla luce di queste nostre riflessioni, è forse giunto il momento di sollecitare al nostro legislatore il (tardivo e) formale riconoscimento di un "decesso giuridico" – per abrogazione tacita – se non dell'intero regio decreto legge 2033/1925, quantomeno di quelle sue norme (e di quelle del regio decreto legge 1361/1926, suo regolamento di esecuzione) regolanti le procedure per il controllo analitico degli alimenti sul piano "merceologico".

