

Ancora sul disegno di legge “Lollobrigida”

Crescono le sanzioni, ma non le garanzie difensive

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**Le “criticità” rilevate
sulle procedure
per gli illeciti amministrativi
relativi ad alimenti
a denominazione protetta,
rintracciabilità
e indicazioni obbligatorie
di etichettatura**

Dopo un primo articolo comparso sul numero di giugno 2025 di “Alimenti & Bevande”, torniamo ad occuparci del disegno di legge/riforma cosiddetta “Lollobrigida” per gli illeciti nel settore agroalimentare, in gestazione da qualche mese, e lo facciamo approfondendo questa volta il Titolo II del disegno di legge ovvero la parte dedicata alle “Sanzioni amministrative”.

Ci soffermiamo, in questo nostro approfondimento, soprattutto sugli articoli 6, 7 e 8, le cui disposizioni rafforzano, in misura decisamente significativa, le sanzioni amministrative già esistenti per tre normative di grande rilievo nella disciplina delle produzioni agroalimentari; ovvero per:

- gli abusi ai danni delle “indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari”, abusi attualmente

ancora sanzionati dal decreto legislativo n. 297 del 19 novembre 2004 (articolo 6 del disegno di legge);

- le violazioni dell’obbligo di “rintracciabilità” previsto dall’articolo 18 del regolamento (CE) 178/2002 e disciplinato e sanzionato in Italia dall’articolo 2 del decreto legislativo n. 190 del 5 aprile 2006 (articolo 7 del disegno di legge);
- le violazioni in tema di “pratiche leali di informazione, in materia di denominazione dell’alimento, in materia di elenco degli ingredienti e in materia di indicazione del paese di origine o luogo di provenienza”, violazioni attualmente sanzionate dal decreto legislativo n. 231 del 15 dicembre 2017 (articolo 8 del disegno di legge).

Orbene, aspetto comune a tutte e tre le categorie di illeciti considerate nei tre articoli (6, 7 ed 8) del disegno di legge è quello di un significativo, cospicuo aumento dell’entità della sanzione pecuniaria, soprattutto con riferimento alle normative richiamate negli articoli 7 ed 8.

Reputiamo, perciò, doveroso prospettare al nostro Lettore ed ai soggetti istituzionali interessati, Commissioni legislative del nostro Parlamento in primis, una responsabile riflessione sulle “criticità” che si annidano nelle tre norme in questione, alcune delle quali comuni a tutte e tre.



L'autorità amministrativa competente

Una prima riflessione "critica" riguarda l'autorità amministrativa competente. In realtà, sull'autorità amministrativa competente ad accertare e sanzionare gli illeciti amministrativi di cui al decreto legislativo 297/2004 ed al decreto legislativo 231/2017 non vi sono dubbi: infatti, entrambe le normative quel ruolo assegnano espressamente all'attuale "Ministero delle Politiche Agricole e della Sovranità Alimentare". Infatti:

- il decreto legislativo 297/2004 attribuisce espressamente al "Ministero delle Politiche agricole e forestali" sia la competenza per l'"accertamento" degli illeciti amministrativi dal suddetto decreto contemplati sia la competenza quale autorità sanzionatrice per gli illeciti medesimi. In tal modo, si registra, però, la coincidenza tra l'autorità ispettiva e l'autorità sanzionatrice dell'illecito amministrativo e quindi si ha – a nostro giudizio – la carenza del requisito della

A nostro parere, il "conflitto di interessi" è molto di più di un semplice dubbio

"terzietà" da parte dell'autorità sanzionatrice;

- lo stesso dicasi per gli illeciti amministrativi in materia di "etichettatura", illeciti previsti e sanzionati amministrativamente dal decreto legislativo 231/2017 e per i quali l'articolo 8 del disegno di legge pure prevede un cospicuo rincaro delle sanzioni. Anche in questo caso, però, l'autorità che accerta l'infrazione, ovvero il personale del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei Prodotti agro-alimentari (Icqrf), coincide con l'autorità sanzionatoria e quindi si pone, anche per questo settore, il tema della "mancanza di terzietà" con un'ulteriore e rilevante aggravante, però, aggravante riassumibile nella formula del

“conflitto di interessi”, conflitto provocato dalla disposizione dell’articolo 26 dello stesso decreto legislativo 231/2017, articolo che così stabilisce:

«Articolo 26

Autorità competenti all’irrogazione delle sanzioni

1. Il Dipartimento dell’Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali è designato quale autorità competente all’irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto.
2. *[omissis]*
3. e 3-bis
[omissis]
- 3-ter. I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie [...] sono riassegnati [...] per essere destinati alle spese di funzionamento nonché all’incremento dei fondi per la contrattazione integrativa dell’I-

spettorato 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. *[omissis]*».

In sintesi, l’Icqrif contesta agli operatori del settore alimentare (Osa) le ipotesi di illeciti amministrativi come autorità ispettiva, poi nella veste di autorità sanzionatoria conferma e sanziona le ipotesi di illecito amministrativo contestate dal suo personale ispettivo ed infine incamera le somme di danaro provenienti da quelle sanzioni, ripartendole a fine anno anche come retribuzione ai propri ispettori. A nostro sommo parere, il “conflitto di interessi”, nel caso in esame, è molto di più di un semplice dubbio!

Tace, invece, l’articolo 7 del disegno di legge sull’autorità amministrativa competente per le sanzioni a carico di chi viola il decreto legislativo 190/2006, normativa questa che punisce amministrativamente chi contravviene alle disposizioni



volte a garantire l'obbligo di "rintracciabilità", obbligo sancito dall'articolo 18 del regolamento (CE) 178/2002.

Obbligo che si soddisfa essenzialmente attraverso l'indicazione del "lotto di produzione" in sede di etichettatura (ma non solo) del prodotto alimentare.

Orbene, va ricordato che l'obbligo di tale indicazione è stato introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dall'articolo 17 del decreto legislativo 231/2017 sopra ricordato e che la sua violazione è amministrativamente sanzionata dall'articolo 21 dello stesso decreto; pertanto, anche per queste infrazioni opera la competenza dell'Icqr come autorità sanzionatoria (ai sensi dell'articolo 26 del decreto medesimo) e quindi, anche in questo caso, valgono le stesse perplessità ed obiezioni di "incostituzionalità" sopra illustrate per le altre due normative.

Un dubbio al riguardo, però, potrebbe sorgere da un recente orientamento della Corte di Cassazione (vedi Sezione penale III, sentenza n. 50348 del 2019 ed altre) che ha ravvisato – nella violazione dell'obbligo di "rintracciabilità" – l'ipotesi di reato di cui all'articolo 5, lettera b), della legge 283/1962, legge-quadro posta a garanzia della salubrità e sicurezza igienica degli alimenti. In pratica, la Corte ha ritenuto che la mancata indicazione del "lotto di produzione" integri gli estremi del reato di "immissione in commercio di alimento in cattivo stato di conservazione" in quanto, a causa di quella omissione, a giudizio della Corte, non è verificabile la sicurezza igienico-sanitaria dell'alimento in relazione alla sua provenienza ovvero in relazione alla provenienza degli ingredienti impiegati per la sua produzione. Un'interpretazione, questa della Cassazione, decisamente originale ed innovativa e che peraltro parrebbe poter trovare anche un ulteriore ostacolo o perplessità sul piano strettamente giuridico ove si consideri che questo specifico illecito amministrativo (ovvero la mancata indicazione del lotto di produzione) rappresenta uno dei pochi casi in cui la norma sanzionatoria, ovvero l'articolo 21 del decreto legislativo 231/2017, non si è avvalsa della cosiddetta "clausola di riserva penale" (salvo che il fatto costituisca reato) e quindi dovrebbe operare solo la sanzione amministrativa in virtù del generale "principio di specialità" previsto dall'articolo 9 della legge 689/1981, legge-quadro sugli illeciti amministrativi.

L'organo di controllo dovrebbe trasmettere una copia del verbale di contestazione di illecito amministrativo alla Procura della Repubblica competente per territorio

Senonché va subito ricordato che proprio quello stesso articolo 9 ha previsto una deroga al "principio di specialità" e proprio a favore dei reati di cui agli articoli 5, 6 e 12 della legge 283/1962. Quindi, sotto tale profilo la Corte ben può ravvisare la prevalenza dell'illecito penale (generico), di cui agli articoli 5 e 6 della legge 283/1962, a fronte della fattispecie amministrativa specifica di cui agli articoli 17 e 21 del decreto legislativo 231/2017 in tema di "lotto di produzione".

A questo punto, però, è doveroso sottolineare che invece le norme considerate negli articoli 6 ed 8 del disegno di legge, ed appena sopra da noi illustrate, quella clausola di "riserva penale" la prevedono e pertanto la contestazione dell'illecito amministrativo è subordinata all'esclusione dell'illecito penale.

Senonché, a questo punto va ulteriormente precisato che quella esclusione (del reato) – a nostro giudizio – può essere operata solo dal titolare dell'azione penale ovvero solo dall'ufficio del Pubblico ministero.

Ragion per cui l'organo di controllo dovrebbe trasmettere, quantomeno con la formula del "per conoscenza", una copia del verbale di contestazione di illecito amministrativo alla Procura della Repubblica competente per territorio in modo che il Pubblico ministero possa procedere penalmente ove ravvisi una violazione di norma penale all'interno (ed al di sopra) della violazione della norma sanzionata amministrativamente.

E, paradossalmente, alla luce delle "criticità" sopra evidenziate, l'Osa si ritroverebbe così di fronte ad un'autorità "terza" ed immune da "conflitto di interesse".

Insomma, l'Osa davanti al Pubblico ministero si ritroverà con maggiori "garanzie difensive" rispetto a quelle riservategli dal procedimento amministrativo.



In conclusione, ben vengano con il disegno di legge "Lollobrigida" anche sanzioni amministrative aggiornate, purché però il tutto sia accompagnato anche da adeguate garanzie difensive pure in sede amministrativa.

Si cominci, perciò, a diversificare l'autorità ispettiva dall'autorità sanzionatrice, come del resto era stato previsto in un recente passato, in tal modo così evitando anche il solo dubbio (sgradevole) di un possibile "conflitto di interessi" sulle istituzioni operanti in questo settore.

Si eviti poi il ricorso, anzi l'abuso, di ricorrere

quasi sistematicamente, alla cosiddetta "clausola di riserva penale" (salvo che il fatto costituisca reato): formula questa che può generare solo incertezze applicative e persino un inutile intasamento degli uffici giudiziari.

Come già nel nostro precedente articolo sul numero giugno di questa Rivista, infine, ancora una volta segnaliamo la necessità di aggiornare il decreto legislativo 297/2004, richiamandovi non più il regolamento (CEE) 2081/92, ormai più volte superato da altri regolamenti UE in materia di tutela delle Dop, Igp e Stg, ma richiamandosi al vigente regolamento (UE) 2024/1143!