

BREVE STORIA TRISTE DEL DECRETO LEGISLATIVO 2 FEBBRAIO 2021, N. 27. L'ENNESIMO COLPO INFERTO ALLA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA.

di Luca Di Majo**

20

Un alimento insalubre rischia di comportare significative conseguenze negative sia in termini di danno immediato (i.e. un'intossicazione alimentare) sia in termini di danno configurabile nel lungo periodo i cui effetti sono dilatati nel tempo, come accade quando la diffusione di malattie tumorali si aggancia alla presenza di una sostanza cancerogena nel prodotto alimentare.

Il diritto al cibo di qualità e soprattutto sano è da anni un obiettivo dell'Unione europea e degli Stati membri, tra cui l'Italia, e si colloca in un quadro più generale della sicurezza alimentare nella versione di *food safety*¹.

Ciò è vero soprattutto nell'era della globalizzazione, caratterizzata dal continuo espandersi delle catene di produzione e distribuzione di beni che, ormai, varcano continuamente i confini nazionali e continentali.

In un contesto del genere, il consumatore diventa il protagonista della filiera produttiva, ma anche il soggetto maggiormente a rischio, talvolta a causa di comportamenti anti-giuridici dei produttori, talaltra per fattori endogeni rispetto alla medesima filiera produttiva, come accade quando – soprattutto a causa dell'imperversare della criminalità organizzata – lo sversamento incontrollato dei rifiuti e l'inquinamento ambientale incidono profondamente sulla genuinità dei prodotti agroalimentari.

Così, mentre la repressione delle frodi agroalimentari è direttamente connessa a profili consumeristici e trova la propria garanzia nell'ambito della disciplina codicistica e speciale,

** Ricercatore t.d., lett. a) di Istituzioni di diritto pubblico – Università della Campania “L. Vanvitelli”.

¹ Per tutti, cfr. C. Bottari (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Rimini, Maggioli, 2015.

il contrasto alla malavita organizzata che agisce al di fuori del normale ciclo produttivo richiede attività extragiuridiche di controllo e monitoraggio ancorché a partire dalla normativa in tema di obblighi informativi a tutela della trasparenza.

In Italia, una delle prime forme di contrasto *speciale* alle frodi alimentari è contenuta nella legge 30 aprile 1962, n. 30 che modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, sulla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande).

Un impianto di natura contravvenzionale che si colloca nel più ampio contesto repressione penale.

Con decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 recante *Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625*, in attuazione della delega conferita dall'art. 12, lett. a), b), c), d), e), legge 4 ottobre 2019, n. 117, il legislatore italiano ha però ritenuto di dover procedere ad un riassetto della normativa esistente «relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari», a cominciare dalla «abrogazione espressa delle norme nazionali incompatibili e [dal] coordinamento e riordino di quelle residue» (art. 12, comma 3, lett. a), legge n. 117/2019).

L'art. 18 del decreto legislativo abroga numerose disposizioni e, tra queste, in particolare ma involontariamente, integralmente la legge 30 aprile 1962, n. 283, relativa alla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, ad eccezione delle disposizioni di cui agli articoli 7, 10 e 22.

La legge, come noto, si collocava come tassello di un mosaico normativo più ampio volto alla prevenzione e alla repressione penale degli illeciti alimentari, con evidenti ripercussioni negative in tema di informazione e trasparenza.

L'abrogazione che ha “scontentato tutti”² non era originariamente prevista dallo schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere³ e probabilmente è il risultato della pessima tecnica normativa utilizzata in punto ad abrogazione.

² G. Forte, *L'abrogazione che scontenta tutti: la L. 283/62 e gli operatori di settore*, in *Giur. pen.*, n. 3/2021.

³ Sul punto, cfr. il *dossier* del Servizio Studio del Senato.

Come è stato infatti rilevato, “il richiamo al provvedimento per intero – fatte salve alcune norme che attribuiscono poteri regolamentari specifici al Ministero della salute – estende l’onda abrogatrice ben oltre il settore dei controlli, finendo per cancellare, altresì, tutti gli illeciti a tutela di igiene e salubrità degli alimenti”⁴.

Come rilevato dall’Ufficio Massimario della Cassazione⁵, il decreto legislativo n. 27/2021, oltre ad essere viziato per eccesso di delega, non ha operato una depenalizzazione, con trasformazione dell’illecito penale in illecito amministrativo, ma una mera abrogazione delle norme penali.

In applicazione del principio di retroattività della *lex mitior*, i processi penali ancora pendenti per fatti-reato commessi prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 27/2021 andranno definiti con sentenza di assoluzione perché il fatto non era più previsto dalla legge come reato (art. 530, comma 1, c.p.p.). Per quelli già definiti con sentenza irrevocabile di condanna, cessa l’esecuzione della pena e gli effetti penali della condanna stessa.

Tuttavia, se in un primo momento il legislatore italiano aveva ritenuto incompatibile con il reg. n. 2017/625/UE la normativa interna, quasi immediatamente e attraverso lo strumento della decretazione d’urgenza ha ritenuto dover rivedere le scelte normative in funzione *riparatrice*.

Così, con decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42 recante *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare* sono state fatte rivivere le disposizioni in corso di abrogazione attraverso un rimedio ancora più incomprensibile che aggiunge caos al caos in una disciplina – quella penalistica – che richiede al contrario il rispetto puntuale dei principi di chiarezza, tipicità e di sufficiente determinazione della legge penale⁶.

Come ha altresì rilevato dal parere reso dal Comitato per la legislazione nella seduta dell’8 aprile 2021 all’esito dell’esame del disegno di legge di conversione del d.l. n. 42/2021 ai sensi dell’art. 96-bis, R.C., la formulazione dell’art. 1, comma 1, lett. c), non consente di individuare con precisione – o quanto meno con immediatezza – quali siano le disposizioni destinate a sopravvivere e quali quelle abrogate, risultato perseguibile invece con l’indicazione diretta degli articoli coinvolti.

⁴ E. Mazzanti, *Abrogata la legge 30 aprile 1962, n. 283: una scelta incomprensibile che rischia di aprire una voragine nel sistema degli illeciti alimentari*, in *Giur. pen.*, n. 3/2021.

⁵ Corte Suprema di Cassazione – Ufficio del Massimario e del Ruolo – Servizio Penale, *Relazione su attività normativa. Abrogazione della disciplina igienica della produzione e vendita di sostanza alimentari (l. n. 283 del 1962 e succ. modif.) ad opera del d.lgs. n. 27 del 2011*.

⁶ Corte cost., sentenza n. 364/88.

Non è possibile affermare con certezza se, in assenza dell’emanazione del d.l. n. 42/2021, la *riforma* avrebbe avuto apporti migliorativi di un testo comunque ambiguo e non chiaro, come rilevato la Comitato.

Certo è che anche in una occasione di mera risistemazione di parte della disciplina speciale in tema di frodi alimentari, per l’ennesima volta il legislatore italiano non pare abbia fornito una prova di eccellenza.

La *breve storia triste* di alcune disposizioni del decreto legislativo n. 27/2021 conferma ancora una volta il giudizio negativo e lapidario nei confronti del legislatore italiano, purtroppo noto come “pessimo artista”⁷ e incapace di partorire una normazione chiara, intellegibile, efficace e stabile.

Alla dottrina che si è occupata di qualità della normazione, il fenomeno continuo di sovrapposizioni e reviviscenze di disposizioni abrogate solo “*pour l’espace d’un matin*”⁸ è purtroppo ben conosciuto e caratterizzante ormai l’incerta legislazione italiana sia in tempi ordinari⁹, sia in tempi di crisi¹⁰.

Il decreto legislativo n. 27/2021, oltre ai profili legati alla tecnica normativa, rischiava di introdurre disposizioni palesemente incongruenti con la normativa ormai trentennale predisposta dall’Unione europea¹¹, a partire dalle direttive n. 1985/374/CE in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, e n. 1989/397/CE sui controlli uniformi fino all’etichettatura.

Tanto, in contrasto con un modello basato sul perno del principio di precauzione e sulla figura chiave del *consumatore*, pregiudicata da una concatenazione di atti che hanno comportato l’effetto inverso e incoerente rispetto alle intenzioni dichiarate di modificare, prima della sua entrata in vigore, la disciplina delle abrogazioni introdotta dal decreto legislativo n. 27/2021, al fine di evitare che rilevanti settori relativi alla produzione e alla

⁷ F. Carnelutti, *Scienza o arte della legislazione?*, in *Dir. ec.*, n. 2/1962.

⁸ M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

⁹ Diversi studiosi si sono occupati del tema della qualità della legislazione. Sul tema, anche solo per le indicazioni bibliografiche, si consenta il rinvio a L. Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

¹⁰ Sulla normazione tecnica durante l’emergenza epidemiologica, se si vuole, L. Di Majo, *La tecnica normativa nel contesto della crisi epidemiologica da Covid-19*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2020 e *ID.*, *Prime riflessioni a partire da alcuni profili formali e di tecnica normativa dal D.P.C.M. 2 marzo 2021 al D.L. 1° aprile 2021 n. 44. Continuità e discontinuità tra il Governo Conte II e il Governo Draghi*, in *I Battelli del Reno*, anno IX-2021.

¹¹ Degni di nota sono anche i contenuti del *Libro Verde* del 1997 (Documento COM (97) 176 def. del 30 aprile 1997) e del *Libro Bianco* del 1999 (Documento COM (1999), 719 def. del 12 gennaio 2000).

vendita delle sostanze alimentari e bevande restassero privi di tutela sanzionatoria penale e amministrativa con pregiudizio della salute dei consumatori.

Abstract: Il contributo è una breve riflessione in merito alla scarsa attenzione che il legislatore italiano riserva alla qualità della legislazione e alle tecniche normative nell'ambito della progettazione legislative.

Abstract: The paper is a brief reflection on the lack of attention paid by the Italian legislator to the quality of legislation and regulatory techniques in the field of legislative planning.

Parole chiave: qualità della legislazione – Governo – Parlamento – procedimento legislativo – sicurezza alimentare.

Key words: better regulation – Government – Parliament – legislative process – food safety.