

5. La Legge 283/1962

Il problema dell'igiene degli alimenti e dei possibili danni che possono derivare alla salute pubblica, ha determinato il sorgere di una nuova azione legislativa rivolta a colmare la carenza di sanzioni penali per le infrazioni di minore gravità in materia di genuinità, salubrità e buona conservazione delle sostanze poste in vendita per l'alimentazione. La Legge 283/62 rappresenta un testo normativo alquanto complesso, destinato a regolare l'intero ciclo merceologico del prodotto alimentare, dalla preparazione alla distribuzione. Essa implica profili sanitari e commerciali destinati i primi a garantire la tutela del consumatore, i secondi la lealtà delle relazioni commerciali. Al suo interno sono racchiuse molteplici disposizioni riguardanti le modalità di prelievo dei campioni e di svolgimento delle analisi di laboratorio, i sistemi di preparazione del prodotto alimentare con particolare attenzione agli ingredienti e conservanti, il confezionamento e l'etichettatura, la concessione delle autorizzazioni sanitarie, la pubblicità e la presentazione in commercio.

Non è possibile in questa sede compire un'analisi dettagliata di tutte le fattispecie contemplate dalla legge stessa per cui ci limiteremo a considerarne gli aspetti più salienti.

5.1 ARTICOLO 1

“Sono soggetti a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze alimentari. A tal fine l'autorità sanitaria può procedere in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, ad ispezione e prelievo dei campioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici, dove si producano, si conservino in deposito, si smercino o si consumino le predette sostanze, nonché sugli scali e sui mezzi di trasporto. Essa può, altresì, procedere al sequestro delle merci e, ove dagli accertamenti eseguiti risulti necessario per la tutela della salute, alla loro distruzione.

Gli esami e le analisi dei campioni sono compiuti da laboratori provinciali o da altri laboratori, all'uopo autorizzati.

Quando dall'analisi risulti che i prodotti non corrispondono ai requisiti fissati dalla legge, il capo del laboratorio trasmetterà denuncia al medico o al veterinario provinciale, unendovi il verbale di prelevamento ed il certificato di

analisi. Contemporaneamente a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, comunicherà all'esercente presso cui è stato fatto il prelievo e all'autorità che ha disposto il prelievo stesso il risultato delle analisi. Analoga comunicazione sarà fatta al produttore nel caso che il prelievo riguardi campioni di confezioni originali.

Entro quindici giorni dalla data del ricevimento della comunicazione, gli interessati potranno presentare al medico o al veterinario provinciale istanza di revisione, in bollo, unendo la ricevuta di versamento, effettuato presso la Tesoreria provinciale, della somma che sarà indicata nel regolamento per ogni singola voce.

Le analisi di revisione saranno eseguite presso l'Istituto superiore di sanità, entro il termine massimo di mesi due. In caso di mancata presentazione nei termini della istanza di revisione, o nel caso che l'analisi di revisione confermi quella di prima istanza, il medico o il veterinario provinciale trasmetteranno, entro quindici giorni le denunce all'Autorità giudiziaria.

Il medico o veterinario provinciale, qualora si tratti di frode tossica o comunque dannosa alla salute, trasmetterà immediatamente le denunce all'Autorità Giudiziaria”.

Questo articolo, molto dettagliato anche sotto il profilo degli adempimenti burocratici, si propone di creare nuove strutture di controllo idonee ad esercitare un'attività di accertamento delle infrazioni concreta e capillare.

All'uopo, sono alquanto ampi i poteri riconosciuti all'autorità sanitaria; la stessa può infatti compiere tutto ciò che è ritenuto necessario per reprimere le condotte illecite.

Viene descritta con puntualità la competenza dei laboratori di analisi, ridefinite in seguito ad alcuni interventi della Corte Costituzionale.

5.2 ARTICOLO 2

“L' esercizio di stabilimenti, laboratori di produzione, preparazione e confezionamento, nonché di depositi all'ingrosso di sostanze alimentari, è subordinato ad autorizzazione sanitaria.

Il rilascio di tale autorizzazione è condizionato dall'accertamento dei requisiti igienico-sanitari, sia di impianto, che funzionali, previsti dalle leggi e dai regolamenti.

I titolari degli stabilimenti e laboratori, nonché dei depositi all'ingrosso, di cui al primo comma, già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, debbono, nel termine di tre mesi dalla detta data, richiedere la prescritta autorizzazione sanitaria, anche nel caso che fossero in possesso di autorizzazioni rilasciate da altri dicasteri in base a leggi speciali.

I contravventori sono puniti con l'ammenda da lire Euro 258 a Euro 774.

Questa norma si basa sul principio che una cattiva igiene nella lavorazione dei cibi può portare la diffusione di tossinfezioni alimentari; è pertanto indispensabile che tutti gli operatori del settore alimentare, debbano usufruire di personale munito di apposita autorizzazione sanitaria, la cui mancanza costituisce il presupposto per la commissione del reato. Anche qualora gli addetti del settore alimentare siano in regola con i requisiti igienico-sanitari previsti per lo svolgimento di una determinata attività o lavorazione, ma risultino essere sprovvisti di autorizzazione, gli stessi saranno perseguibili penalmente; viceversa, il possesso di detta autorizzazione anche in assenza dei requisiti di legge, fa venir meno il presupposto del reato. L'applicazione di

questa norma in diversi casi è avvenuta senza tener conto dell'intervento della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'ignoranza incolpevole della legge come condizione di non punibilità. Sono infatti state emesse numerose pronunce di condanna da parte della magistratura anche nel caso in cui l'assenza della prescritta autorizzazione sia dipesa dal diniego dell'organo competente al suo rilascio, adducendo quale motivazione la sua inutilità.

Per quanto attiene invece l'ambito di applicazione di questo articolo, la Corte di Cassazione ha sottolineato che la necessità di possedere l'autorizzazione sanitaria prescinde dalle modalità di lavorazione e distribuzione del cibo e dalla tipologia dei locali in cui le attività medesime vengono esercitate.

5.3 ARTICOLO 5

"E' vietato impiegare nella preparazione di alimenti e bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare 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;

- b) in cattivo stato di conservazione;*
- c) con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali;*
- d) insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione;*
- e) soppressa dall'art.3 L. 26 Febbraio 1963 N° 441;*
- f) abrogata dall'art. 57 L. 19 Febbraio 1992 N° 142;*
- g) con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministero per la sanità o, nel caso che siano stati autorizzati, senza l'osservanza delle norme prescritte per il loro impiego. I decreti di autorizzazione sono soggetti a revisioni annuali;*
- h) che contengono residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo. Il Ministero per la sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto, autorizzato all'impiego*

per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo.

Questo articolo assieme agli articoli 6 e 12 ha mantenuto le proprie caratteristiche di norma di carattere penale anche in seguito all'intervento di "depenalizzazione" attuato con il D. Lgs. 507/99; esso contiene una serie di ipotesi di reato contravvenzionale di "pericolo presunto". Trattasi infatti di reati che, pur non attentando direttamente alla vita del consumatore, comportano comunque la violazione di determinati divieti; la commissione dell'illecito dunque si concretizza qualora non venga rispettata una prescrizione, a prescindere dalla concreta pericolosità del prodotto.

Non vengono punite solamente la produzione e la commercializzazione, ma anche la detenzione del prodotto, non solo nel luogo di vendita, ma anche al di fuori dell'esercizio commerciale come nel caso in cui, per esempio, la merce si trovi ancora in magazzino. Il reato si fonda sulla relazione di fatto tra soggetto e prodotto, relazione che non postula necessariamente una vendita,

ossia un negozio a titolo oneroso, ma anche una semplice cessione a titolo gratuito; resta invece escluso, per sua natura, da questo contesto il c.d. “autoconsumo” ed il consumo in “ambito familiare”.

Per l’integrazione della fattispecie criminosa, non è necessario il “dolo”, ossia la coscienza e volontà della condotta, ma è sufficiente la “colpa” derivante dall’omissione dei doverosi accertamenti di conformità che avrebbero evitato il fenomeno vietato.

5.4 UN’ ANALISI ALLE SINGOLE FATTISPECIE DELL’ARTICOLO 5

Le prescrizioni contenute nella lettera a) dell’articolo 5, sono di natura prettamente commerciale, in quanto si riferiscono esclusivamente alle caratteristiche che il prodotto deve contenere al momento della sua immissione in commercio.

La norma dettata dalla lettera b) secondo la giurisprudenza, riveste un carattere sussidiario rispetto al dettato del Codice Penale, con la conseguenza che, qualora dalla commissione dell’illecito derivi la nocività della sostanza, quale conseguenza del cattivo stato di conservazione, sarà

applicabile non l'articolo 5, bensì l' articolo 444 del Codice Penale.

Lo stato di conservazione, secondo il dettato della Corte di Cassazione, riguarda sia la conservazione naturale di un prodotto durante il periodo che va dal momento della raccolta a quello dell'effettivo impiego, sia la conservazione artificiale prima dell'impiego ottenuta con mezzi non proibiti dalla legge. La casistica giurisprudenziale relativa alla commissione di questo tipo di illecito, è molto vasta, andando ad abbracciare tutte le fasi della filiera alimentare.

In quest'ambito rientra anche il cattivo stato di conservazione dovuto dall'inosservanza delle temperature prescritte, i cui limiti sono racchiusi nell' articolo 31 del D.P.R. 327/80;

parimenti ricorre la violazione della lettera b) dell'art. 5 qualora il congelamento di alimenti freschi sia avvenuto tramite apparecchiature inadeguate o non funzionanti.

Per quanto attiene invece la vendita di prodotti oltre la data di scadenza con data di scadenza o termine minimo di conservazione superati, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno posto fine ad un annoso dibattito giungendo alla conclusione che tale comportamento debba

rivestire la natura di illecito amministrativo ai sensi dell'articolo 18 del D. Lgs. 109/92, ritenendo che le prescrizioni sulla curabilità del prodotto, non attengano alle modalità di conservazione dello stesso. Va in ultimo ricordato che i precetti igienico-sanitari sulle corrette modalità di conservazione delle sostanze alimentari, possono non solo essere rinvenute in questa legge, ma anche nel D. Lgs. 155/97 anch'esso di portata generale, in numerose leggi riguardanti i singoli alimenti, oltre che in vari regolamenti ed atti amministrativi.

La disposizione che vieta la produzione e commercializzazione di alimenti con cariche microbiche nei limiti superiori a quelli prescritti, ha potuto trovare applicazione dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 327/80 che costituisce il "Regolamento di Esecuzione" della Legge 283/62. Lo stesso Decreto, determina la fissazione dei limiti; tuttavia anche le "Ordinanze Ministeriali" possono fissare limiti relativi alle cariche microbiche; ciò è avvenuto per esempio con l'Ordinanza Ministeriale dell'11 Ottobre 1978 in tema di latte, prodotti d'uovo, gelati e loro preparati.

Trattasi di fonti tassative che non possono essere allargate oltre i casi previsti, pena la violazione del principio di “stretta legalità” di cui all’ articolo 25 della Costituzione, che non può in alcun modo essere trascurato avuto riguardo della natura della Legge 283/62 che prende in considerazione la salute quale bene tutelato dalla Costituzione stessa.

In ogni caso, qualora non esista un’ ordinanza specifica per un determinato genere, o comunque non vengano superati i limiti dalla stessa fissati, è possibile l’applicazione dell’articolo 444 del Codice Penale, tenuto conto che indipendentemente dalla carica microbica riscontrata, in un determinato prodotto, può comunque essere presente una determinata “patogenicità” .

Quanto alla fattispecie criminosa di cui alla lettera d), la giurisprudenza ha osservato che essa non riguarda solamente i prodotti destinati immediatamente alla vendita, ma anche le materie suscettibili di trasformazione in vivande, purchè presentino corpi estranei che ne alterino la purezza e l’igienicità.

La locuzione legislativa “o comunque nocive per la salute pubblica” costituisce un’ ipotesi autonoma di reato, qualora

nella sostanza alimentare possano essere riscontrati difetti che prescindono dal superamento delle cariche microbiche.

Per “frode tossica o comunque dannosa” deve intendersi qualsiasi condotta contravvenzionale prevista dagli articoli 5 e 6 della legge in esame, che abbia attitudine a produrre effetti intossicanti o comunque dannosi per il consumatore.

Il reato previsto dalla lettera g) è costituito dall’aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati dal Ministero della Salute, oppure in misura eccedente rispetto ai limiti consentiti; questa prescrizione si prefigge di tutelare la salute del consumatore dal pregiudizio che potrebbe derivare dall’impiego di sostanze chimiche destinate alla conservazione dell’alimento. La giurisprudenza ha statuito che tale disposizione deve essere applicata anche qualora il prodotto alimentare non risulti pericoloso per la salute o addirittura venga migliorato dall’impiego di una determinata sostanza chimica; perché si concretizzi l’illecito è sufficiente l’inosservanza delle prescrizioni relative ad un determinato additivo.

La Corte di Cassazione ha precisato che deve essere considerato additivo chimico, secondo la nozione data dall’articolo 3 del D.M. 31 Marzo 1965, ogni sostanza che

in qualsiasi fase della lavorazione dei prodotti alimentari e delle bevande si aggiunge alla massa o alla superficie degli alimenti per conservarne nel tempo le caratteristiche chimiche, fisiche o fisico-chimiche, ovvero per evitarne l'alterazione spontanea o per impartire ad essi particolari caratteristiche. (Cassazione 20 Gennaio 1968, in Giust. Pen. 1968, II, 958, 1125).

La stessa Corte di Cassazione si è definitivamente pronunciata circa la non configurabilità del concorso tra la fattispecie in esame e l'Articolo 516 del Codice Penale, osservandosi che quest'ultima norma integra un reato oggettivamente più grave. (Cassazione 13 Febbraio 1969, in Mass. Pen. 1970, 576, 799).

In ordine alla prescrizione di cui alla lettera h), la Suprema Corte ha ribadito che nella denominazione "sostanze alimentari" devono ricomprendersi anche i prodotti ortofrutticoli. (Cassazione 24 Giugno 1965, in Giust. Pen., 1966, II, 386, 2557).

Spetta al Ministero per la Salute stabilire l'intervallo di tempo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta del prodotto.

5.5. ARTICOLO 6

“ La produzione, il commercio, la vendita delle sostanze di cui alla lettera h) dell’articolo precedente – fitofarmaci e presidi delle derrate alimentari immagazzinate – sono soggetti ad autorizzazione del Ministero della sanità, a controllo e a registrazione come presidi sanitari.

Sono parimenti soggetti ad autorizzazione del Ministero della sanità, anche se disciplinati da leggi speciali:

- a) la produzione, il commercio, la detenzione e la pubblicità degli additivi chimici destinati alla preparazione di sostanze alimentari;*
- b) la produzione ed il commercio di surrogati o succedanei di sostanze alimentari.*

Tale disposizione non si applica ai surrogati o succedanei disciplinati da leggi speciali, salvo il controllo del Ministero della sanità per quanto attiene alla composizione, all’ igienicità e al valore alimentare di essi.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, i contravventori alle disposizioni del presente articolo e dell’articolo 5 sono puniti con l’arresto fino ad un anno e con l’ammenda da Euro 309 a Euro 30.987. Per la violazione delle disposizioni del presente articolo e delle

lettere d) e h) dell'articolo 5 si applica la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da Euro 2.582 a Euro 46.481.

In caso di condanna per frode tossica o comunque dannosa alla salute non si applicano le disposizioni degli artt. 163 e 175, del Codice Penale.

Nei casi previsti dal precedente comma, la condanna importa la pubblicazione della sentenza in uno o più giornali, a diffusione nazionale, designati dal giudice, nei modi stabiliti nel terzo comma dell'art. 36 del Codice Penale.

In giurisprudenza, si è aperto un ampio dibattito riguardo la natura sussidiaria o meno del reato contemplato da questo articolo: si è pervenuti alla decisione che, sia sotto il profilo più strettamente formale, sia secondo un criterio di logica giuridica, la sussidiarietà deve essere intesa unicamente rispetto ad altre norme speciali, senza alcuna interferenza con le figure criminose previste dal Codice Penale; non sussiste invero alcuna ragione giuridicamente apprezzabile tale da giustificare l'esclusione della possibilità di concorso fra il reato di cui alla legge speciale e quello contemplato dall'Articolo 516 del Codice Penale, posto che le due norme

tutelano beni giuridicamente diversi, essendo la prima volta a garantire la genuinità dei prodotti nell'interesse della sanità pubblica, la seconda, ad assicurare la difesa del commercio.

Sul concetto di frode tossica o comunque dannosa, la giurisprudenza ha chiarito che con tale espressione si deve intendere ogni situazione in cui la sostanza messa in vendita, non solo presenti attitudine a cagionare una malattia, ma anche quando possa costituire causa di perturbamento o di alterazione delle funzioni psicofisiche, psichiche, fisiche, il cui normale ed armonico svolgimento rappresenti il substrato della salute.

5.6 ARTICOLO 12

“E’ vietata l’introduzione nel territorio della Repubblica di qualsiasi sostanza destinata all’alimentazione non rispondente ai requisiti prescritti dalla presente legge.

I contravventori sono puniti con le pene previste dal precedente art. 6 se le sostanze sono destinate al commercio.

Negli altri casi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 516 a Euro 3.098”.

Per espressa statuizione del successivo articolo 18, questo articolo si applica solo se i fatti in esso contemplati non costituiscono reato più grave ai sensi di altre disposizioni di legge; ai sensi dell'articolo 16 l'autorità sanitaria può disporre il sequestro e la distruzione delle sostanze considerate nocive.

Il provvedimento amministrativo di chiusura dell'esercizio commerciale invece, può essere preso solo nei confronti di quegli esercizi siti nel territorio della Repubblica presso i quali siano rinvenuti prodotti alimentari di provenienza estera non rispondenti ai requisiti prescritti dalla legislazione italiana in materia.