

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 956

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FOSCHI, GOLFARI, MONTRESORI,  
FONTANA Elio, INZERILLO, TANI, TRIGLIA, D'AMELIO,  
INNAMORATO, PIERRI, DOPPIO, DE MATTEO, FONTANA Albino,  
PULLI, VENTURI, CAPPUZZO, ANDREINI, DUJANY, PAIRE,  
PIERANI, DI STEFANO, MONTINI, POLENTA, ZOTTI e CARLOTTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 FEBBRAIO 1993

---

Riordino delle norme che disciplinano l'applicazione delle  
sanzioni amministrative accessorie del settore vitivinicolo

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge .....	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - La nostra Costituzione sancisce due solenni principi: la tutela della salute «come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» (articolo 32); la libertà dell'iniziativa economica privata, purchè non si svolga «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (articolo 41).

Il legislatore, in attuazione di tali principi, nella emanazione delle norme che disciplinano la produzione ed il commercio degli alimenti e delle bevande, ha previsto, indipendentemente dal procedimento penale e dalla applicazione delle sanzioni penali o amministrative pecuniarie, la tempestiva adozione di sanzioni «amministrative accessorie».

Ma, forse sotto l'incalzare di particolari situazioni contingenti, lo ha fatto in modo non organico e non del tutto coerente, prevedendo gravi provvedimenti obbligatori anche per violazioni di natura formale e di scarso rilievo e facoltativi anche in casi di particolare gravità, senza tenere nel debito conto i riflessi che i provvedimenti stessi hanno ai fini della tutela della salute pubblica, della economia agricola, dell'industria e commercio.

A dimostrare quanto sopra valgano le seguenti considerazioni.

1) L'articolo 2 della legge 30 aprile 1962, n. 283, sulla «disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande», modificato dall'articolo 2 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, stabilisce che l'esercizio di stabilimenti, laboratori di produzione, preparazione e confezionamento, nonché di depositi all'ingrosso di sostanze alimentari, è subordinato al rilascio di apposita autorizzazione sanitaria.

Norma a tutt'oggi in molti casi disattesa, specie per quanto concerne le cantine dei piccoli produttori vitivinicoli; prima per la mancanza del regolamento di esecuzione, emanato soltanto dopo ben diciotto anni, con decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327, e successivamente per la rigida interpretazione ed applicazione delle norme relative da parte dei servizi di igiene pubblica delle unità sanitarie locali, norme concepite per tutti gli stabilimenti dell'industria alimentare e non per le piccole cantine. Il Ministero della sanità, con circolare n. 91 del 7 dicembre 1984, ha osservato che l'adeguamento alle prescrizioni dettate con il predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 1980 non è «pedissequo», ma temperato dall'accertamento delle effettive esigenze dell'attività svolta, con possibilità di consentire persino mezzi sostitutivi, rispetto alle previsioni regolamentari, ispirati al «buon senso» e del pari idonei, nel caso concreto, a garantire la igienicità delle lavorazioni.

2) L'articolo 15 della suddetta legge n. 283 del 1962 prevede che il medico ed il veterinario provinciale, secondo le rispettive competenze (ora il sindaco del comune, quale autorità sanitaria locale nelle regioni a statuto ordinario, e l'organo delle province autonome di Trento e di Bolzano, competente secondo il rispettivo ordinamento), «indipendentemente dal procedimento penale, possono ordinare la chiusura temporanea fino a sei mesi e nei casi di recidiva o di maggiore gravità anche la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio», per evidenti motivi di natura igienico-sanitaria, anche se la norma non lo specifica.

Sanzione facoltativa, quindi, indipendentemente dalla gravità della violazione.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3) L'articolo 106 del decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1965, n. 162, «Norme per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei mosti, vini, ed aceti», dispone al primo comma, modificato dall'articolo 14 della legge 18 marzo 1968, n. 498: «Indipendentemente dall'applicazione delle sanzioni penali, per le infrazioni che comportano una pena detentiva o una pena pecuniaria superiore nel massimo a lire 500.000» (successivamente rivalutata) «ovvero una pena pecuniaria proporzionale, le autorizzazioni o licenze devono essere revocate o sospese fino ad un anno dalle autorità che le hanno rilasciate». Aggiunge, al secondo comma: «Per tutte le altre infrazioni, il prefetto, su proposta dell'Istituto di vigilanza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, competente per territorio, può disporre la chiusura degli stabilimenti o esercizi fino a sei mesi». Dunque, nell'ipotesi prevista dal primo comma si ha una sanzione accessoria obbligatoria anche per infrazioni di natura formale, quali l'errata involontaria compilazione di una etichetta o di un documento di accompagnamento. Nel secondo comma si prevede una sanzione facoltativa che di fatto non è stata mai applicata.

4) Le importanti norme dettate dall'articolo 15 della legge n. 283 del 1962 e dall'articolo 106 del decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1965 sono state, di fatto, vanificate dall'articolo 7 della legge 11 giugno 1971, n. 426, «Disciplina del commercio», secondo il quale la iscrizione nel registro degli esercenti il commercio è negata (e può essere revocata), .... a meno che abbiano ottenuto la riabilitazione, a coloro:

a) che siano stati dichiarati falliti;

b) che abbiano riportato, con sentenza passata in giudicato, condanna, per più di due volte in un quinquennio, sia a pena detentiva, sia a pena pecuniaria, per uno dei delitti previsti dagli articoli 442, 444, 513, 515, 516 e 517 del codice penale per uno dei delitti in materia di igiene e sanità o di frode nella preparazione o nel commercio degli alimenti, previsti da leggi speciali;

c) che siano sottoposti a misure di prevenzione ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o siano stati dichiarati delinquenti abituali.

Al riguardo si osserva quanto segue:

per la grave paralisi dell'Amministrazione della giustizia è impossibile il realizzarsi di almeno tre condanne in un quinquennio, con sentenze passate in giudicato, in quanto i tempi medi di un procedimento penale nei tre gradi di giudizio sono di otto-dieci anni, senza poi considerare le ricorrenti improvide amnistie;

alla lettera b) è riportata una elencazione tassativa di delitti, compresi quelli previsti dagli articoli 515, 516 e 517 del codice penale, mentre sono stati esclusi reati più gravi, quali quelli previsti dagli articoli 356 (frode nelle pubbliche forniture), 416 (associazione per delinquere finalizzata alla frode o alla sofisticazione), 440 (adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari), 476 e 479 (falsità ideologica o materiale in atti pubblici attinenti il commercio), 648 (ricettazione);

il suddetto articolo 7 ha dato origine ad un diverso trattamento tra il commerciante all'ingrosso, soggetto alla sola iscrizione nell'apposito registro tenuto dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e quello al minuto, vincolato anche all'obbligo della autorizzazione amministrativa da parte del sindaco, autorizzazione soggetta a sospensione o revoca nei casi previsti dall'articolo 106 del decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1965;

la sottoposizione alle misure di sorveglianza di pubblica sicurezza, che il predetto articolo 7 della legge n. 426 del 1971 prevede come causa ostativa alla iscrizione nel suddetto registro per l'esercizio del commercio, risulta praticamente di nessun rilievo, perchè raramente i questori si avvalgono dei poteri conferiti loro dagli articoli 1 e 4 della legge n. 1423 del 1956, e successive modificazioni, nei confronti di abituali sofisticatori di vino o di commercianti di zucchero, intesi come soggetti notoriamente dediti a traffici illeciti diversi

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dai comuni reati contro il patrimonio, contro la persona, sfruttamento della prostituzione, traffico di droga, traffico di armi, eccetera;

i provvedimenti previsti dagli articoli 15 della legge n. 283 del 1962 e 106 del decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1965 sono riferiti, di fatto, allo stabilimento, laboratorio o esercizio e non alla persona in particolare, la quale, anche quando ha perduto «obiettivamente» i requisiti morali richiesti dalla legge, conservando la iscrizione nell'apposito registro della Camera di commercio può continuare ugualmente la propria attività commerciale, o senza deposito o rilevando uno stabilimento o cantina ubicati in altro comune, provvisti della autorizzazione sanitaria, reiterando così l'attività criminosa.

5) L'articolo 4 del decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 1986, n. 462, «Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari», dispone:

«1. Indipendentemente dal procedimento penale, nel caso in cui le analisi di prima istanza accertino la pericolosità per la salute pubblica di alimenti e bevande, il sindaco adotta i provvedimenti necessari per la tutela della salute pubblica. A tale fine il sindaco adotta le misure occorrenti per impedire la prosecuzione della produzione o del commercio degli alimenti o bevande risultati pericolosi e può anche ordinare la chiusura temporanea dello stabilimento o dell'esercizio commerciale che li hanno prodotti o posti in commercio. Qualora si tratti di stabilimenti con produzioni diversificate o di esercizi commerciali con reparti autonomi, il provvedimento cautelare della chiusura temporanea può essere limitato alle linee di produzione o ai reparti di vendita di alimenti e bevande.

2. L'ordinanza cautelare è adottata entro ventiquattro ore dalla ricezione del referto dal responsabile del laboratorio che ha effettuato le analisi, con effetto fino all'esito delle analisi di revisione dei campioni prelevati e comunque per un periodo

non superiore a sei mesi...». Notiamo subito che il periodo qui previsto è inferiore a quello di un anno stabilito dal citato articolo 106 del decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1965.

«3. Se le analisi di revisione escludono la pericolosità degli alimenti o bevande, l'ordinanza cautelare deve essere revocata entro cinque giorni dal ricevimento del referto analitico.

4. Qualora in base alle analisi di revisione risulti la esistenza di un pericolo per la salute pubblica, tale da giustificare la cessazione dell'attività produttiva o commerciale della ditta in questione, il sindaco ordina nel termine di giorni dieci la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio o dei reparti di produzione o di vendita degli stessi.

5. ...omissis...

6. ...omissis...

7. Resta fermo il potere delle autorità, che hanno rilasciato le licenze o le autorizzazioni, di sospendere o revocare le medesime nei casi previsti dalla legislazione vigente.

8. ...omissis...».

Su tale articolo si rileva che:

a) annulla di fatto l'applicazione dei provvedimenti previsti dal chiaro disposto dell'articolo 15 della legge 30 aprile 1962, n. 283, che ha le stesse finalità e cioè la tutela della salute pubblica;

b) al comma 1 non specifica la natura dei provvedimenti cautelari che il sindaco deve adottare, prevedendo la possibilità - discrezionale - della chiusura dello stabilimento od esercizio come misura eccezionale, sebbene ci si trovi in presenza di pericolo per la salute pubblica;

c) al comma 3 impone allo stesso sindaco la revoca degli imprecisati provvedimenti adottati, entro cinque giorni, quando l'analisi di revisione (anche se vi sono stati dei decessi o dei ricoveri in ospedali come nel caso del metanolo) esclude la pericolosità dell'alimento o della bevanda. Ciò senza alcuna possibilità di verificare le cause del contrastante risultato dell'analisi di revisione e di tutela di prima istanza, che potrebbero derivare da un errato campio-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

namento (specie se si tratta di prodotti confezionati), da possibile errore dell'analista della revisione, ovvero da eventuali illecite pressioni o corruzione, nel quale caso il pericolo per la salute dei consumatori potrebbe permanere;

d) al comma 7, infine, fa salvo il potere-dovere di sospendere o di revocare le licenze e le autorizzazioni, previsto dallo articolo 106 del decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1965, anche per violazioni di carattere formale, per le quali è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a lire 3.000.000 (provvedimento obbligatorio).

6) L'articolo 31, comma 2, della legge 10 febbraio 1992, n. 164, «Nuova disciplina delle denominazioni d'origine dei vini», in aperto contrasto con le norme sopra riportate e soprattutto con il disposto dell'articolo 240 del codice penale, recita testualmente: «Nei casi di particolare gravità e di recidiva specifica possono essere disposte la confisca del prodotto e la chiusura fino a dodici mesi dello stabilimento, cantina o magazzino di deposito».

Si prevede, quindi, un altro provvedimento facoltativo, per la cui adozione è richiesto il concorso di due circostanze: casi di particolare gravità e di recidiva specifica; ciò implica che di fronte ad un altro episodio come quello del metanolo, anche con nuovi morti, commesso da un sofisticatore incallito ma mai condannato in precedenza, non è consentita l'applicazione del provvedimento di chiusura, nè la confisca.

7) L'ultimo comma dell'articolo 21 della legge 24 novembre 1981, n. 689, infine, prevede come obbligatoria la sospensione della licenza per un periodo non superiore a dieci giorni, per avere adibito alla produzione, preparazione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari personale non munito del libretto di idoneità sanitaria (articolo 14, comma 2, della legge n. 283 del 1962), sorvolando invece sulla ipotesi più grave rappresentata dalla gestione di stabilimento o esercizio privo della prescritta autorizzazione sanitaria (articolo 2 della medesima legge n. 283 del 1962).

Ciò premesso e considerato che:

l'adozione immediata delle sanzioni amministrative accessorie nei confronti di denunciati per reati di sofisticazione, di frode e di illeciti traffici di zucchero ed altre sostanze zuccherine ha lo scopo di impedire che nelle more del procedimento penale od amministrativo (che nel primo caso si protrae normalmente per diversi anni) essi persistano nell'attività criminosa, mettendo in pericolo o ledendo la salute pubblica, l'economia agricola, l'industria e il commercio, la fede pubblica, l'ordine pubblico;

il principio del tempestivo provvedimento amministrativo cautelare, indipendentemente dall'applicazione della sanzione, è largamente previsto nella nostra legislazione;

tale principio è stato esteso anche alle sanzioni amministrative pecuniarie dall'articolo 20 della legge 24 novembre 1981, n. 689, il quale dispone che l'autorità amministrativa, con l'ordinanza-ingiunzione con cui determina la somma dovuta per la violazione accertata, può disporre l'applicazione delle sanzioni amministrative «accessorie» previste dalle leggi vigenti, quando esse consistono nella privazione di facoltà e di diritti derivanti da provvedimenti dell'Amministrazione, il che significa un sostanziale espresso rinvio, per quanto riguarda il settore vitivinicolo, all'articolo 106 del decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1965;

le sanzioni amministrative accessorie, per la loro immediata adozione ed esecuzione, rappresentano un mezzo di prevenzione assai più efficace delle stesse sanzioni penali, soprattutto se queste ultime sono soltanto di carattere pecuniario o vengono inflitte mediante patteggiamento (articolo 444 del codice di procedura penale) o con il beneficio della sospensione condizionale, che lasciano impregiudicata la convenienza economica della frode;

l'esigenza di tutela della salute pubblica non può essere circoscritta soltanto ai vini in generale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1965, ma estesa anche e soprattutto ai vini a

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

denominazione di origine, di cui alla legge 10 febbraio 1992, n. 164, e alle bevande di fantasia a base di mosto o di vino o di entrambi i prodotti;

il danno arrecato al titolare dell'impianto da detti provvedimenti, anche se grave, non può considerarsi prevalente rispetto all'esigenza affidata all'autorità comunale di proteggere la salute della popolazione;

al fine di correggere le numerose contraddizioni ed incongruenze che l'espe-

rienza ha messo in evidenza, di soddisfare la primaria esigenza di tutela della salute dei consumatori e di andare incontro alle rivendicazioni e alle legittime aspirazioni dei viticoltori, che da tempo chiedono più efficaci misure e più energici interventi dei pubblici poteri per una concreta lotta contro l'endemico fenomeno delle sofisticazioni, che insidiano quotidianamente il reddito del loro lavoro, sottoponiamo all'esame degli onorevoli senatori l'unito disegno di legge.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. L'articolo 4 del decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1986, n. 462, è sostituito dal seguente:

«Art. 4. - 1. Indipendentemente dall'applicazione delle sanzioni penali, per le violazioni al decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1965, n. 162, all'articolo 4 del decreto-legge 7 settembre 1987, n. 370, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 novembre 1987, n. 460, ed alla legge 10 febbraio 1992, n. 164, che comportano una pena detentiva o una pena pecuniaria proporzionale, e per i delitti previsti e puniti dagli articoli 356, 416, 440, 441, 442, 452, 476, 479, 484, 515, 516, 517 e 648 del codice penale, il sindaco ordina la chiusura dello stabilimento, cantina, deposito all'ingrosso od esercizio di vendita, per un periodo non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno, entro cinque giorni dalla data di ricezione della segnalazione da parte dell'organo inquirente.

2. Nei casi di recidiva o di particolare gravità e quando risulti l'esistenza di un potenziale pericolo per la salute pubblica, il sindaco, entro lo stesso termine di cinque giorni, ordina la chiusura definitiva dello stabilimento, cantina, deposito o esercizio o dei reparti di produzione e di vendita.

3. Le relative autorizzazioni e licenze e le iscrizioni nell'apposito registro degli esercenti il commercio, tenuto dalla Camera di commercio, industria e artigianato e agricoltura, sono sospese per un uguale periodo e revocate, su segnalazione dell'organo inquirente, dalle autorità che le hanno rilasciate o disposte, d'intesa tra loro.

4. Per tutte le altre violazioni che comportano una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a lire 5 milioni, per l'uso di denominazioni, indicazioni, aggettivazioni,



frasi pubblicitarie, marchi, attestati o disegni illustrativi atti a sorprendere la buona fede o ad indurre in errore gli acquirenti circa l'origine e la natura della merce, *nonchè per le violazioni concernenti la produzione e la commercializzazione di bevande di fantasia a base di mosto o di vino o di entrambi i prodotti il sindaco può disporre la sospensione dell'attività produttiva e commerciale e delle autorizzazioni e licenze per un periodo non inferiore a quindici giorni e non superiore a tre mesi, su segnalazione dell'organo che ha accertato la violazione. In caso di recidiva la durata del provvedimento può essere elevata fino a sei mesi.*

5. Qualora lo stabilimento, cantina, deposito od esercizio di vendita sia stato attivato senza aver ottenuto preventivamente la prescritta autorizzazione sanitaria od in esso venga impiegato nella produzione, manipolazione e vendita personale non munito del libretto di idoneità sanitaria, il sindaco ordina la cessazione temporanea dell'attività produttiva e commerciale per il tempo strettamente necessario per il rilascio dell'autorizzazione sanitaria o dei libretti di idoneità sanitaria.

6. Copia dei provvedimenti adottati deve essere inviata ai Ministeri dell'agricoltura e delle foreste e della sanità ed al Presidente della giunta regionale, per ogni ulteriore misura a tutela della salute pubblica; agli organismi di controllo statali, alla questura ed al Comando Gruppo Carabinieri competenti per territorio, per la vigilanza, *nonchè, per conoscenza, all'autorità giudiziaria a cui è stata inoltrata la denuncia».*

## Art. 2.

1. L'articolo 106 del decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1965, n. 162, come modificato dall'articolo 14 della legge 18 marzo 1968, n. 498, ed il comma 2 dell'articolo 31 della legge 10 febbraio 1992, n. 164, sono abrogati.