

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

4/2021

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresagastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andreatza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrococo, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vighè, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

REDAZIONE Francesco Lazzeri (coordinatore), Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen. (o SP)*, 1/2020, p. 5 ss.

NESSUNA ABOLITIO CRIMINIS NELLA VICENDA DEI REATI ALIMENTARI

di Marco Gambardella

Il nuovo Governo è intervenuto in via d'urgenza con il d.l. n. 42/2021, prima dello scadere del periodo di vacatio legis del d.lgs. n. 27/2021, per evitare la sconcertante abrogazione delle contravvenzioni in materia agroalimentare ad opera dell'art. 18 d.lgs. n. 27 cit. Il decreto legge "correttivo" è in grado di escludere vicende abolitive, poiché – in base a quanto stabilito dagli artt. 73, comma 3, Cost. e 10 disp. prel. c.c. – la legge abrogatrice degli illeciti penali non è mai entrata in vigore. In tal modo, il Governo ha scongiurato non solo che "per il futuro" il settore della sicurezza alimentare resti privo di tutela sanzionatoria, ma altresì che per le condotte c.d. "antecedenti" (realizzate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 42, ossia sino al 24 marzo 2021) si verifichi il fenomeno dell'abolitio criminis (con tutte le sue conseguenze ex artt. 2, comma 2, c.p. e 673 c.p.p.).

SOMMARIO: 1. Il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 e l'abrogazione della l. n. 283 del 1962. – 2. L'incomprensibile ed errata abrogazione delle contravvenzioni in materia agroalimentare. – 3. L'identificazione della nozione di *abolitio criminis* con quella teorico-generale dell'abrogazione di una legge. – 4. Il d.l. n. 42/2021 e la modifica urgente dell'art. 18 d.lgs. n. 27/2021. – 5. L'orientamento giurisprudenziale secondo cui la novazione legislativa favorevole si applica già durante la *vacatio*. – 6. Non vi è spazio per esiti abolitivi in materia di sicurezza alimentare.

1. Il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 e l'abrogazione della l. n. 283 del 1962.

La vicenda è recentissima ma ha già avuto una vasta risonanza, non solo all'interno delle riviste specializzate e nelle relazioni del Massimario della Corte di cassazione, bensì anche sulla stampa nazionale. Basti pensare al puntuale articolo di Giovanni Negri nel Sole 24 Ore del 21 marzo 2021 (p. 5), il quale riporta il significativo titolo: "Illeciti alimentari, fermato il colpo di spugna".

Ebbene, prima di esaminare in che modo è stato impedito dall'attuale Governo l'inopinato "colpo di spugna", arginata la voragine creatasi in materia di sicurezza agroalimentare, occorre dare conto del non distante nel tempo antefatto legislativo.

L'art. 18, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 (nella sua versione originaria, che sarebbe dovuta entrare in vigore il 26 marzo 2021) ha espressamente abrogato la legge n. 283 del 1962, facendo salve unicamente le disposizioni di cui agli

artt. 7, 10 e 22. Il decreto legislativo in parola è stato emanato per dare attuazione, ai sensi della legge di delegazione europea (n. 117/2019), alle previsioni del Reg. UE 2017/625¹.

L'originaria abrogazione ha ad oggetto la fondamentale legge in materia di "disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande". Si tratta, in pratica, delle più importanti contravvenzioni nel settore igienico-sanitario degli alimenti. Illeciti volti alla prevenzione e alla repressione penale delle trasgressioni in campo alimentare (artt. 5, 6, 12 e 12-bis l. n. 283/1962).

Un complesso normativo a tutela della sicurezza agroalimentare mediante lo strumento penale, che anticipa – mediante l'impiego del modello dell'illecito contravvenzionale di pericolo – la protezione penale garantita dai più gravi delitti codicistici di comune pericolo mediante frode (artt. 439 ss. c.p.), operanti là dove si sono già verificati gli eventi lesivi².

Viene in considerazione una "abrogazione secca", restando in vigore soltanto l'illecito, di scarsissima applicazione nella prassi, previsto dall'art. 10 l. n. 283 del 1962, in quanto esplicitamente eccettuata dall'art. 18 d.lgs. n. 27 del 2021.

L'art. 10 della l. n. 283 del 1962 (escluso dall'abrogazione da parte del d.lgs. 27/2021) risulta, nondimeno, oggetto di depenalizzazione ad opera dell'art. 1 d.lgs. n. 507 del 1999, che ha operato una generale trasformazione in illecito amministrativo pecuniario di tutte le contravvenzioni alimentari presenti nella cit. l. n. 283, ad eccezione di quelle di cui agli artt. 5, 6 e 10.

Non è possibile, invero, affermare che il legislatore abbia voluto qui attuare un progetto di "depenalizzazione" nel settore dei reati alimentari: ossia, una degradazione degli illeciti penali in illeciti amministrativi, trasformando così le contravvenzioni in questione in violazioni sanzionate in via amministrativa.

Né può sostenersi che, contestualmente all'abolizione delle incriminazioni in materia alimentare, si produca una corrispettiva e generale riespansione dei sottostanti illeciti amministrativi pecuniari, che colmi l'area prima presidiata tramite le

¹ In proposito, cfr. A. NATALINI, *Colpo di spugna sui reati alimentari: abrogate le contravvenzioni igienico-sanitarie minori*, in *Norme e tributi plus il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2021, 1 ss.; F. DIAMANTI, [Il sortilegio di Von Kirchmann. Abrogati \(nottetempo\) i reati alimentari della l. n. 283/1962](#), in questa *Rivista*, 17 marzo 2021, 1 ss.; 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. web*, 2021, 3, 1 ss.; G. AMENDOLA, [L'assurda abrogazione della "legge alimenti". Sguarnito il fronte della tutela della salute dei cittadini e del contrasto delle frodi alimentari](#), in *Quest. Giust.*, 19 marzo 2021, 1 ss.

² Sui rapporti tra le fattispecie delittuose di comune pericolo disciplinate dal codice penale e gli illeciti contravvenzionali di cui alla l. 283 del 1962 si veda, in generale, A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, Tomo II, *Reati di comune pericolo mediante frode*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da C.F. Grosso – T. Padovani – A. Pagliaro, Giuffrè, 2013, 303. Sulla loro diversa scansione offensiva cfr. D. CASTRONUOVO, [La riforma dei reati a tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare. Appunti sul d.d.l. 2427](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2020, 177 ss.; C. CUPELLI, [Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare](#), in *Dir. pen. cont.*, 2 novembre 2015, 5 ss. Da ultimo, sulla "bipolarità teleologica" che caratterizza la tutela penale della salute, cfr. A. GARGANI, [Delitti di pericolo personale e individuale. Osservazioni in prospettiva di riforma](#), in *La legislazione penale*, 9 settembre 2020, 12-13. In generale, si veda la "Relazione finale" dell'VIII gruppo di lavoro, coordinato dal prof. Massimo Donini, su ["Reati contro la salute privata e pubblica e contro l'incolumità privata e pubblica"](#), nell'ambito del progetto di ricerca sui *"Delitti contro la persona"* a cura dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale.

contravvenzioni igienico-sanitarie. E ciò in quanto le sottostanti figure di illecito amministrativo sono calibrate per il singolo comparto o per la singola sostanza o processo tecnologico, e sono inoltre configurate in termini di “specialità” rispetto alle abrogate contravvenzioni da parte del d.lgs. n. 27 del 2021³.

2. L’incomprensibile ed errata abrogazione delle contravvenzioni in materia agroalimentare.

La cancellazione degli illeciti contravvenzionali contenuti nella legge n. 283 del 1962 a tutela dell’igiene e salubrità degli alimenti ad opera della primitiva versione dell’art. 18 d.lgs. n. 27 del 2021 ha determinato un generale sconcerto nella comunità dei giuristi (e non solo).

Si è proceduto ad abrogare (in modo esplicito), da parte del precedente Governo (c.d. “Conte 2”), per mezzo di una scelta inaspettata e incomprensibile, le disposizioni connesse a violazioni in materia alimentare, le quali rappresentano da anni il principale strumento penale di prevenzione e repressione (anticipata) nel settore della salute pubblica.

Si è osservato al riguardo, in modo assolutamente condivisibile, che – per un verso – questa non è una “abrogazione qualsiasi. È radicale, è rivoluzionaria, è inaspettata, è sbagliata”. Invero, i difetti di un settore – come quello della sicurezza agroalimentare – possono sicuramente essere migliorati, ma non certo con l’abrogazione di un intero livello di tutela, bensì tramite un progetto generale che attua un preciso disegno riformatore⁴.

Per altro verso, la vicenda è sicuramente confusa nonché “misteriosa” e induce a interrogarsi sulle modalità di svolgimento dei lavori legislativi in una materia così delicata e sulle ragioni che ostacolano l’approvazione del progetto di riforma degli illeciti agroalimentari che da anni langue nelle aule parlamentari⁵.

Oltretutto, l’opzione abrogatrice si pone in controtendenza rispetto al contenuto del disegno di legge, di iniziativa governativa (AC 2427 in corso di esame alla Camera) il quale, viceversa, prevede un rafforzamento del complessivo quadro penale,

³ Cfr. F. DIAMANTI, *Il sortilegio di Von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari*, cit., p. 4 ss.; E. MAZZANTI, *Abrogata la legge 30 aprile 1962, n. 283*, cit., p. 3; ampiamente in tal senso la *Relazione del Massimario della Corte di cassazione*, n. 13/2021, 17 marzo 2021, red. A. Natalini, 3 ss.

⁴ In tal senso, cfr. F. DIAMANTI, *Il sortilegio di Von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari*, cit., 8 ss. Sul progetto Caselli per una riforma sistematica dei reati in materia agroalimentare si vedano le considerazioni di M. DONINI, *Il progetto 2015 della commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, 207 ss. Per un importante contributo sul modello di illecito da utilizzare nei reati contro la salute pubblica si veda ancora M. DONINI, *Modelli di illecito penale minore. Un contributo alla riforma dei reati di pericolo contro la salute pubblica*, in M. Donini – D. Castronuovo (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza sul lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Padova, Cedam, 2007, 201 ss.

⁵ È l’avviso di G. AMENDOLA, *“Legge Alimenti”: si rimedia a un errore*, in *Quest. Giust.*, 31 marzo 2021, 1 ss.

introducendo nella citata legge n. 283 del 1962 ipotesi delittuose di pericolo, nonché la responsabilità delle persone giuridiche collegata alla commissione di tali reati.

Si è inoltre fatto immediatamente notare come, nello *Schema di decreto legislativo* trasmesso al Parlamento il 3 novembre 2020, fra le disposizioni da abrogare non si rinviene la l. n. 283 del 1962 ricomparsa poi nell'art. 18 d.lgs. n. 27/2021⁶.

La disposta abrogazione della legge n. 283 del 1962 non risulta conforme ai criteri di delega. Infatti, l'art. 12, comma 3, lett *i*, l. n. 117 del 2019 conferisce al Governo soltanto il potere di «ridefinire il sistema sanzionatorio per la violazione delle disposizioni del regolamento 2017/625 attraverso la previsione di sanzioni amministrative efficaci, dissuasive, proporzionate alla gravità delle violazioni medesime», mentre nel provvedimento non è stata inserita alcuna sanzione amministrativa⁷.

Inoltre, l'art. 32 della l. n. 234 del 2012 – espressamente richiamato tra i principi di delega dall'art. 12, comma 3, cit. – stabilisce al comma 1, lettera *d* che, nell'attuazione delle previsioni eurounitarie, sia possibile prevedere sanzioni penali e amministrative «al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti»; sicché, l'abrogazione delle fattispecie penali in materia alimentare, contenute nella l. n. 283 del 1962, contrasta all'evidenza con detto principio di delega.

In definitiva, significative violazioni in materia di conservazione degli alimenti, somministrazione degli stessi, di adulterazione attraverso additivi chimici con l'eliminazione delle contravvenzioni in questione per effetto del d.lgs. n. 27/2021 sono affidate soltanto alla protezione mediante lo strumento amministrativo-pecuniario⁸. Senza inoltre tener conto del particolare momento storico nel quale l'opinione pubblica ha un'attenzione sempre maggiore per il diritto alla salute del cittadino-consumatore.

3. L'identificazione della nozione di *abolitio criminis* con quella teorico-generale dell'abrogazione di una legge.

A questo punto la questione da cui muovere è in realtà semplice: che cosa comporta sul piano giuridico-penale l'abrogazione, da parte dell'art. 18 d.lgs. n. 27/2021, degli artt. 5, 6, 12 e 12-*bis* l. n. 283/1962?

Dall'abrogazione di tali disposizioni discende, invero, l'integrale *abolitio criminis* delle figure contravvenzionali contenute in tali enunciati legislativi; ossia delle norme incriminatrici che si ricavano dall'attribuzione di significato dato alle disposizioni mediante l'interpretazione.

Con tutte le conseguenze derivanti dalla disciplina stabilita dagli artt. 2, comma 2, c.p. e 673 c.p.p. L'*abolitio criminis* fa cessare tutti i procedimenti penali in corso: con

⁶ Cfr. E. MAZZANTI, *Abrogata la legge 30 aprile 1962, n. 283*, cit., 3; F. DIAMANTI, *Il sortilegio di Von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari*, cit., 9.

⁷ Un'ampia analisi del possibile eccesso di delega in riferimento all'art. 12, comma 3, l. n. 117 del 2019, si rinviene nella *Relazione del Massimario della Corte di cassazione*, n. 13/2021, cit., 5 ss.

⁸ Si veda la casistica riportata da F. DIAMANTI, *Il sortilegio di Von Kirchmann. Abrogati (nottetempo) i reati alimentari*, cit., 7.

l'archiviazione, ai sensi dell'art. 411 c.p.p., se sono ancora in fase di indagine, perché il fatto non è previsto dalla legge come reato; o con una sentenza di proscioglimento, ex art. 129 c.p.p., perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, in ogni stato o grado del processo (anche nel giudizio di cassazione).

L'aspetto più importante è che le condanne definitive, pronunciate sulla base dell'ipotesi di reato abolita, devono essere revocate dal giudice dell'esecuzione, su richiesta dell'imputato o anche d'ufficio, ai sensi dell'art. 673 c.p.p. Il giudice è tenuto, inoltre, rimuovere gli effetti giuridici comunque pregiudizievoli che scaturiscono dalla pronuncia di condanna passata in giudicato: come ad es. eliminare le iscrizioni nel casellario giudiziale (la sentenza di condanna non potrà essere più considerata "un precedente" nemmeno per una successiva sospensione condizionale della pena) o far cessare le pene accessorie.

Ora, tuttavia non si può dare per scontato, ma va spiegato perché l'abrogazione della legge n. 283 del 1962 (e in particolare degli artt. 5, 6, 12 e 12-bis) abbia determinato l'integrale *abolitio criminis* – ex artt. 2, comma 2, c.p. e 673 c.p.p. – delle figure contravvenzionali contenute in tali disposizioni soppresse.

Il secondo comma dell'art. 2 c.p. disciplina, in particolare, il fenomeno della c.d. *abolitio criminis*. Alla luce del principio costituzionale d'irretroattività, si deve superare l'ottica strettamente codicistica, secondo cui non si esige che la legge successiva intervenga ad abrogare la norma incriminatrice, bensì che alla stregua di una legge posteriore non sia più possibile soltanto qualificare un "fatto concreto" come reato⁹.

E di conseguenza – valorizzando il disposto dell'art. 25, comma 2, Cost. – bisogna invece identificare la nozione di *abolitio criminis* con quella teorico-generale dell'abrogazione di una legge (art. 15 disp. prel. c.c.): la legge spiega la sua efficacia nel tempo sino a quando una legge successiva (fonte di pari grado) non la abroghi¹⁰. Il meccanismo dell'abrogazione comporta, dunque, la cessazione della vigenza di una norma (valida)¹¹.

In Italia, soltanto a partire dagli anni '80, si sono prodotti radicali cambiamenti nel dibattito riguardante la successione nel tempo di norme penali. Le ragioni del cambiamento del paradigma debbono essere rinvenute nella piena valorizzazione del principio costituzionale di irretroattività nell'interpretazione dell'art. 2 c.p.

Ebbene, come già accaduto per il principio di colpevolezza, dottrina e giurisprudenza hanno tardato ad attribuire al principio di irretroattività il giusto valore nell'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni in materia intertemporale. Solo dai primi anni '80, alla ricerca di un criterio cui agganciare la distinzione del fenomeno "abolitivo" da quello semplicemente "modificativo", si è avuta la completa attuazione del principio costituzionale di irretroattività in ambito penale.

⁹ In tal senso, v. M. GALLO, *Appunti di diritto penale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 1999, 112 ss.

¹⁰ Cfr. M. GAMBARDELLA, *L'abrogazione della norma incriminatrice*, Napoli, E.S.I., 2008, 121 ss.

¹¹ Cfr. S. PUGLIATTI, voce *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, 141 ss.; F. MODUGNO, voce *Abrogazione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. I, Roma, 1988, 1 ss.; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1998, 188 ss.

Si è imposto così, per un verso, un nuovo modello di soluzione delle questioni intertemporali di stampo logico-formale, fondato sul confronto tra le astratte norme incriminatrici che si succedono nel tempo; e per altro verso, si deve far coincidere il fenomeno dell'*abolitio criminis* con quello teorico-generale dell'abrogazione normativa.

Con l'espressione *abolitio criminis* va denotato dunque il fenomeno dell'abrogazione di una norma incriminatrice: la norma successiva prevale su quella anteriore, eliminandola dall'ordinamento penale, quando si è in presenza di norme che scaturiscono da fonti poste sullo stesso livello gerarchico¹². Si tratta del tipico meccanismo dell'abrogazione basato sull'idoneità della norma susseguente a produrre l'inefficacia della precedente¹³.

Precisandosi che il concetto di "norma" viene qui tenuto separato da quello di "disposizione", secondo un'elaborazione ormai abbastanza diffusa sia tra i teorici generali del diritto che nella dottrina costituzionalistica: per "disposizione" s'intende un "enunciato" appartenente ad una fonte del diritto; "norma" è, invece, il "significato" che si ricava dalla disposizione per mezzo dell'interpretazione¹⁴.

Pertanto, la disposizione dell'art. 2, comma 2, c.p. può essere riletta proprio come una previsione normativa rivolta a comporre o eliminare le antinomie tra norme del medesimo livello, a risolvere i conflitti diacronici tra norme penali¹⁵. L'art. 2, comma 2, c.p. appare espressione di quella tecnica per risolvere le antinomie che va sotto il nome di "criterio cronologico". Si tratta del principio *lex posterior derogat legi priori*, principio che attribuisce preferenza alla legge successiva; e dove in realtà la norma posteriore non deroga alla norma anteriore, ma la abroga¹⁶.

Nell'enunciato dell'art. 673 comma 1 c.p.p. – corrispondente, in materia processuale, della disciplina sostanziale della successione di leggi penali nel tempo, disposizione formulata (a differenza dell'art. 2 c.p.) dopo l'entrata in vigore della Costituzione – è, testualmente, impiegata l'espressione "abrogazione" della norma incriminatrice, quale presupposto della revoca della sentenza di condanna definitiva: il concetto di *abolitio criminis* all'interno dell'art. 673 c.p.p. corrisponde quindi in modo esplicito al fenomeno dell'abrogazione di una norma incriminatrice.

Se si muove dunque dalla premessa che il nostro ordinamento penale in senso stretto è costituito dall'insieme delle norme incriminatrici, l'*abolitio criminis* deve essere considerata un "fenomeno normativo", che si sostanzia nell'eliminazione di una norma incriminatrice. Nel senso che una fattispecie astratta, che il legislatore sanzionava

¹² G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, Torino, Utet, 2006, 39 ss.

¹³ S. PUGLIATTI, voce *Abrogazione*, cit., 142.

¹⁴ Cfr., per tutti, R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010, 35 ss. Più in generale, v. M. LUCIANI, voce *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. IX, Milano, Giuffrè, 2016, 483 ss. Sotto un'ottica più strettamente penalistica, cfr. M. DONINI, *Europeismo giudiziario e scienza penale*, Milano, Giuffrè, 2011, 87 ss.

¹⁵ Cfr. M. GAMBARDELLA, *L'abrogazione della norma*, cit., 127 ss.

¹⁶ Così R. GUASTINI, *Antinomia*, in *Glossario, Trattato di diritto privato*, a cura di Iudica e Zatti, Milano, Giuffrè, 1994, 31.

penalmente, viene espunta dal catalogo dei reati, ponendosi così fine alla vigenza di una specifica incriminazione¹⁷.

L'abolizione del reato manifesta una scelta politico-criminale del legislatore, che reputa non più meritevole o bisognosa di repressione penale una classe di fatti in precedenza inclusi nell'elenco dei reati¹⁸. Viene meno il precedente giudizio di disvalore astratto, eliminandosi la qualificazione d'illiceità penale di un determinato tipo di comportamento¹⁹.

In realtà, di vicende abolitive può parlarsi non solo in presenza della totale soppressione di una incriminazione dal sistema penale (c.d. abolizione integrale o totale). Può accadere, altresì, che vi sia una riduzione della fattispecie astratta: situazione che si verifica allorché una o più delle possibili sottoclassi di fattispecie venga esclusa o eliminata a seguito di una novazione legislativa. Si tratta, come meglio si vedrà in seguito, del fenomeno della cosiddetta "*abolitio criminis parziale*" o più precisamente dell'abrogazione parziale di una norma²⁰.

4. Il d.l. n. 42/2021 e la modifica urgente dell'art. 18 d.lgs. n. 27/2021.

Sulla scorta delle premesse evidenziate – l'identificazione dell'*abolitio criminis* con la nozione teorico-generale dell'abrogazione di una norma, gli effetti iperretroattivi delle abrogazioni relative alle contravvenzioni agroalimentari, il vuoto di tutela futuro per i consumatori in un campo cruciale come quello della salute pubblica, l'assenza di delega da parte del Parlamento sul punto, il mancato coordinamento con i progetti di riforma organica della materia – il Consiglio dei ministri è opportunamente e tempestivamente intervenuto in via normativa prima del 26 marzo 2021, data di entrata in vigore dell'art. 18 d.lgs. n. 27 del 2021 in ragione dell'ordinaria *vacatio legis* di quindici giorni²¹.

Il decreto legge n. 42/2021 ("*Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare*"), approvato venerdì 19 marzo dal Consiglio dei ministri su proposta del Presidente Mario Draghi e del Ministro della giustizia Marta Cartabia, è stato emanato il 22 marzo 2021 (ed è entrato in vigore il 25 marzo 2021, il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta).

¹⁷ Cfr. B. ROMANO, *Il rapporto tra norme penali*, Milano, Giuffrè, 1996, 53 ss.; G.L. GATTA, *Abolitio criminis e successione di norme "integratrici": teoria e prassi*, Milano, Giuffrè, 2008, 143 ss.; M. PETRONE, *L'abolitio criminis*, Milano, Giuffrè, 1985, 2 ss.

¹⁸ Cfr., per tutti, nella manualistica G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale, parte generale*, Milano, Giuffrè Francis Lefebure, 2020, 134 ss.

¹⁹ M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2004, 56 ss.; G.L. GATTA, *Abolitio criminis e successione*, cit., 145 ss.

²⁰ G.L. GATTA, *Abolitio criminis e successione*, cit., 147.

²¹ Cfr. F. LAZZERI, [Sicurezza alimentare: abrogate con un decreto-legge, prima della loro entrata in vigore, le norme abolitrici delle contravvenzioni di cui alla l. n. 283/1962](#), in *Sistema Penale*, 22 marzo 2021; G. AMENDOLA, "*Legge Alimenti*": *si rimedia a un errore*, cit., 1 ss.; cfr. inoltre la quasi immediata *Relazione del Massimario della Corte di cassazione*, n. 16/2021, 29 marzo 2021, red. A. Natalini.

Nel preambolo del decreto legge n. 42 si evidenzia la «straordinaria necessità ed urgenza di modificare, prima della sua entrata in vigore, la disciplina delle abrogazioni introdotta con il predetto decreto legislativo n. 27 del 2021, al fine di evitare che rilevanti settori relativi alla produzione e alla vendita delle sostanze alimentari e bevande restino privi di tutela sanzionatoria penale e amministrativa con pregiudizio della salute dei consumatori».

L'art. 1 del decreto legge n. 42 del 2021 ha apportato modificazioni in via d'urgenza all'art. 18 d.lgs. n. 27/2021. In particolare, ha sostituito alle parole fatte salve le disposizioni «di cui agli artt. 7, 10 e 22» le parole «fatte salve le disposizioni di cui agli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22». Si sono escluse, pertanto, dall'espressa abrogazione legislativa le incriminazioni di cui agli artt. 5, 6, 12 e 12-bis della l. n. 283 del 1962 (oltre alla già eccettuata contravvenzione di cui all'art. 10 l. n. 283 cit.).

Al riguardo, va notato il cambio di tipologia di abrogazione²². Infatti, mentre l'originario art. 18 d.lgs. n. 27/2021 ha abrogato “espressamente” (in modo diretto, esplicito) le disposizioni legislative del 1962 esprimenti gli illeciti agroalimentari. Il nuovo decreto legge è, invece, intervenuto non direttamente ed espressamente abrogando, prima della loro entrata in vigore, le norme abolitrici delle contravvenzioni in materia alimentare, bensì qui la forma dell'abrogazione è “implicita” (indiretta): per incompatibilità tra la nuova norma e quella precedente²³.

In relazione al decreto legge in materia di sicurezza alimentare, un dato va fortemente messo in evidenza: la palese volontà del Governo di intervenire prima della scadenza del termine ordinario (di quindici giorni) di *vacatio legis*. Come testimonia il frammento del preambolo del citato d.l. nel quale è sottolineata l'urgenza di modificare la disciplina delle abrogazioni ex d.lgs. n. 27/2021: «prima della sua entrata in vigore».

E pertanto, la tempistica – antecedentemente al decorso del termine di *vacatio* – deve orientare l'interprete nel senso che non si tratta solo di evitare, per il futuro, che escano dall'area di rilevanza penale condotte sussumibili sotto cruciali illeciti in materia di sicurezza agroalimentare, ma anche (e soprattutto) di scongiurare, per i fatti passati, le conseguenze iperretroattive delle abrogazioni normative concernenti le contravvenzioni alimentari.

In definitiva, la cronologia, l'urgenza del legislatore, finalizzata a impedire sulla soglia dell'ultimo giorno utile l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 27/2021 nel testo originariamente pubblicato è dovuta alla volontà di evitare la retroazione dei fenomeni abolitivi. E non piuttosto a lasciare privo di tutela sanzionatoria il settore agroalimentare, il quale avrebbe potuto essere ripristinato dal legislatore anche dopo la scadenza della *vacatio* e l'entrata in vigore della disciplina abrogatrice di cui all'art. 18, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 27/2021 nella sua primitiva versione.

²² Sulle tipologie dell'abrogazione, cfr. A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, Torino, Giappichelli, 2011, 61 ss.

²³ Cfr. G. AMENDOLA, “Legge Alimenti”: *si rimedia a un errore*, cit., 2 ss., il quale definisce “strana” la scelta di non abrogare le disposizioni abrogatrici della legge alimenti contenute nel d.lgs. n. 27/2021, preferendo mantenere formalmente l'abrogazione ma allargandone le esenzioni.

5. L'orientamento giurisprudenziale secondo cui la novazione legislativa favorevole si applica già durante la *vacatio*.

Che le modifiche apportate dal decreto legge n. 42/2021 all'art. 18 d.lgs. n. 27/2021 – le quali hanno escluso, prima del decorso del termine di *vacatio* per il cit. d.lgs. n. 27, dall'abrogazione, le disposizioni della l. n. 283 del 1962 (artt. 5, 6, 12 e 12-*bis*) contenenti gli illeciti penali alimentari – siano in grado di evitare esiti abolitivi iperretroattivi dell'incriminazioni in questione non può tuttavia essere affermato senza un indispensabile approfondimento teorico.

Anche perché nella giurisprudenza penale della Corte di cassazione, come diremo a breve, si rinvengono recenti decisioni che paiono mettere in dubbio la possibilità di un intervento del legislatore in tal senso.

In estrema sintesi si tratta dell'orientamento secondo cui già al momento della pubblicazione della legge abrogatrice, senza attendere il completo decorso del termine di *vacatio legis*, si produce l'effetto abolitivo.

Alla luce di tale impostazione, nel nostro caso il decreto legge in materia di sicurezza alimentare avrebbe perciò l'effetto di ripristinare le ormai abolite contravvenzioni, le quali – ai sensi del primo comma dell'art. 2 c.p. – si applicherebbero (come “nuove incriminazioni”) solo alle condotte concrete “future” poste in essere dopo la vigenza del citato decreto legge (a partire, dunque, dal 25 marzo 2021).

Per i “fatti passati” opererebbe, invece, la “legge intermedia abolitrice (o favorevole)”: contravvenzioni alimentari (l. n. 283 del 1962) → legge intermedia abolitrice delle contravvenzioni alimentari (art. 18, d.lgs. n. 27 del 2021) → decreto legge ripristinatorio delle contravvenzioni alimentari (d.l. n. 42 del 2012).

In genere, con l'espressione “legge intermedia favorevole” si designa quella peculiare ipotesi di *lex mitior* successiva a quella vigente al momento della commissione del fatto, ma non più in vigore al momento del giudizio. La *lex intermedia* favorevole, pur se abrogata o sostituita, si continua ad applicare in via (iper)retroattiva alle condotte poste in essere prima della sua entrata in vigore²⁴.

Ma veniamo all'indirizzo giurisprudenziale in questione. In realtà, occorre approfondire una sola pronuncia. I “cattivi maestri” si sa “fanno scuola”, anche se stavolta certamente in modo involontario.

Ci si vuol riferire alla decisione della Suprema Corte, la quale per una ragione evidentemente di buon senso e di economia processuale ha fatto una determinata affermazione di principio di dubbia esattezza per risolvere un caso peculiare, senza

²⁴ Cfr. M. GAMBARDILLA, voce *Legge penale nel tempo*, Annali VII, Milano, Giuffrè, 2014, 652 ss. Tuttavia, se la “legge intermedia favorevole” è costituita da una norma dichiarata incostituzionale, ovvero da un decreto legge non convertito, avvenendo la perdita di efficacia *ex tunc*, non si applicano le regole contenute nei commi 2-4 dell'art. 2 c.p. (v. Corte cost., n. 51 del 1985).

prevedere che tale precedente potesse essere ripreso in futuro per fondare altre decisioni non corrette e foriere di asimmetrie²⁵.

Si è asserito così in tale pronuncia che il giudice non ha già il dovere di applicare la norma incriminatrice abrogata, anche se non è ancora interamente decorso il periodo di *vacatio legis* (ai sensi dell'art. 73, comma 3, Cost. e art. 10 preleggi al c.c.) in relazione alla legge abrogatrice. La novazione legislativa favorevole opera, dunque, anche (e già) durante il periodo della *vacatio legis*. Invero, il termine di *vacatio*, viene precisato, ha funzione di garanzia, tendendo ad assicurare l'astratta conoscibilità della legge da parte dei consociati e offrendo in tal modo una base costituzionale al principio espresso all'art. 5 c.p.

Si trattava di un ricorso in cui, in realtà, si censurava da parte degli imputati l'assoluzione pronunciata in loro favore, perché il fatto contestato dell'ingiuria non era più previsto dalla legge come reato. I ricorrenti sostenevano che la sentenza di merito fosse abnorme, giacché la norma abrogatrice del delitto di ingiuria era entrata in vigore soltanto successivamente alla decisione e che l'interesse dei ricorrenti sussisteva in quanto intendevano essere assolti nel merito.

L'ulteriore e successiva decisione di legittimità, che va a comporre tale orientamento, è stata resa in relazione alla modifica legislativa del 2019, la quale ha ampliato l'area della causa di giustificazione della legittima difesa (art. 52 c.p.). La novazione *in mitius* era avvenuta qualche giorno dopo la data della deliberazione della sentenza da parte della prima sezione della Corte di cassazione. Quest'ultima, dunque, sulla base di quanto affermato nella sentenza in precedenza esaminata, ha ritenuto applicabile nel giudizio di legittimità celebratosi durante il periodo di *vacatio legis* la l. n. 36 del 2019, che ha modificato in senso favorevole la norma sulla legittima difesa²⁶.

In entrambe le vicende giurisprudenziali appena esaminate va osservato che – a differenza del caso qui in esame delle contravvenzioni alimentari – la *lex mitior* è poi effettivamente entrata in vigore dopo la scadenza del termine di *vacatio*.

Cosicché, in definitiva – prescindendo dai casi concreti e generalizzando le regole applicate – nei due “precedenti” si è solo (erroneamente) anticipato un effetto, quello favorevole, che si sarebbe comunque determinato, sebbene in un momento successivo.

In entrambe le vicende, poi, i “casi concreti” si riferivano a condotte realizzate prima della pubblicazione delle relative novelle più favorevoli. Erano quindi “fatti pregressi”, e non già “fatti concomitanti”, ovverosia commessi durante il periodo di *vacatio legis*. E tale precisazione – come vedremo a breve (*infra* §. 6) – è determinante al fine di risolvere le questioni intertemporali concernenti i reati alimentari.

Per completezza, va accennato all'orientamento profilatosi nella giurisprudenza di merito in relazione alla depenalizzazione del reato di omesso versamento di ritenute previdenziali. Ad esempio, si è assolto l'imputato perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato, sostenendosi che pure in assenza del decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 67 del 2014, la volontà del legislatore nel senso della

²⁵ Si tratta di Cass., sez. I, 18 maggio 2017, n. 53602, Carè, in *C.E.D. Cass.*, n. 271639.

²⁶ Il riferimento è a Cass., sez. I, 14 maggio 2019, n. 39977, Addis, in *C.E.D. Cass.*, n. 276949, la quale tuttavia ha poi escluso – in fatto – la configurabilità della nuova scriminante più favorevole.

depenalizzazione fosse chiara. Ad avviso del giudice di merito, l'attuale mancanza o il ritardo dei decreti attuativi della delega non fa venir meno lo spirito abrogativo della legge delega; e alla luce del generale principio del *favor rei*, nei procedimenti pendenti che rientrano nella fattispecie da depenalizzare il giudice è tenuto a pronunciare l'assoluzione dell'imputato²⁷.

Criticamente verso l'impostazione fatta propria da tale indirizzo di merito, ci si può limitare ad osservare che in realtà la delega potrebbe benissimo non essere mai attuata dal Governo. E, inoltre, in questo modo il comportamento non è assoggettato neanche a sanzione amministrativa, creando un'evidente disparità di trattamento sotto il profilo della illiceità amministrativa²⁸.

In questo senso, si è d'altronde espressa la Suprema Corte riguardo non solo al reato di omesso versamento previdenziale, ma anche a quello di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Ad avviso della terza sezione della Cassazione, in assenza del concreto esercizio della delega non è possibile stimare che i principi e i criteri inseriti nella legge di delegazione in materia di depenalizzazione abbiano effetto modificativo dell'ordinamento vigente. Il Parlamento non ha certamente inteso dismettere totalmente la punibilità per i fatti di omesso versamento, bensì di assoggettarli unicamente ad una sanzione amministrativa. Non può poi escludersi la mancanza di esercizio della delega nei termini previsti, sicché fino all'emanazione dei decreti delegati il reato in questione deve essere considerato vigente ed efficace²⁹.

Quanto alla contravvenzione prevista dell'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286 del 1998, per la Corte, non può reputarsi abrogata per effetto diretto della legge n. 67 del 2014, posto che tale atto normativo ha conferito al Governo una delega, implicante la necessità del suo esercizio, per la depenalizzazione di tale fattispecie e che, pertanto, quest'ultima, fino alla emanazione dei decreti delegati, non potrà essere considerata violazione amministrativa³⁰.

6. Non vi è spazio per esiti abolitivi in materia di sicurezza alimentare.

Ebbene, la domanda a cui dare risposta è la seguente.

Se, sulla scorta dell'orientamento giurisprudenziale appena esaminato, la modifica in via d'urgenza prima dello scadere del periodo di *vacatio legis* apportata all'art. 18 d.lgs. n. 27/2021 (ad opera del d.l. n. 42/2021), attraverso l'esplicita esclusione dall'ambito abrogativo delle disposizioni della l. n. 283 del 1962 contenenti le

²⁷ Trib. Bari, sez. II penale, 16 giugno 2014, in *guidaaldiritto.ilsole24ore.com*.

²⁸ Cfr. M. GAMBARDELLA, *Una depenalizzazione a due marce*, in *Strategie di deflazione penale e rimodulazione del giudizio in absentia*, a cura di M. Daniele e P.P. Paulesu, Torino, Giappichelli, 2015, 17 ss.

²⁹ Cass., sez. III, 14 aprile 2015, n. 20547, Carnazza, in *C.E.D. Cass.*, n. 263632.

³⁰ Cass., sez. I, 19 settembre 2014, n. 44977, Ndiaye, in *C.E.D. Cass.*, n. 261124. In senso conforme, riguardo al reato di disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone (art. 659 c.p.), cfr. Cass., sez. III, 17 marzo 2015, n. 23944, Casartelli, *ivi*, n. 263647.

contravvenzioni agroalimentari, sia in grado di evitare che si produca una segmentazione, una vera e propria disarticolazione, sotto il profilo intertemporale.

Nel senso che, tramite l'adozione dell'art. 1 d.l. n. 42/2021, si riescano a scongiurare i seguenti esiti:

per le "condotte antecedenti" (realizzate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 42, ossia sino al 24 marzo 2021), che si verifichi il fenomeno dell'*abolitio criminis* (con tutte le sue conseguenze *ex artt. 2, comma 2, c.p. e 673 c.p.p.*);

per le "condotte future" (poste in essere a partire dal 25 marzo 2021), che si determini il fenomeno della c.d. "nuova incriminazione" *ex art. 2, comma 1, c.p.*

Anticipando la risposta alla questione proposta, prima di fornirne ulteriori argomenti a sostegno, si può certamente affermare che essa è positiva.

Non si è prodotto, infatti, alcun fenomeno abolitivo in relazione alle condotte poste in essere sino al 24 marzo 2021, giorno che precede l'entrata in vigore del decreto legge n. 42 (25 marzo 2021), che contiene le modifiche urgenti alla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare.

Né l'art. 1 del citato decreto legge può essere considerato una disposizione la quale – mediante la modifica dell'art. 18 d.lgs. n. 27/2021 –, circoscrivendo il campo abolitivo rispetto alle contravvenzioni agroalimentari *ex l. n. 283 del 1962*, abbia introdotto delle "nuove incriminazioni" che operano per il futuro. Ripristinando in pratica i previgenti reati nel settore igienico-sanitario degli alimenti, a partire dal 25 marzo 2021.

Quanto al periodo di *vacatio* trascorso prima dell'intervento del decreto legge "correttivo" (14 giorni circa), non può essere escluso che durante tale fase possa essere stata realizzata una condotta suscettibile sotto le contravvenzioni del 1962 in materia alimentare, che, come sarà precisato, non sono state mai effettivamente abrogate.

Nei confronti di tali "condotte concomitanti" può accordarsi un limitatissimo spazio di applicabilità alla scusante di cui all'art. 5 c.p., in presenza di un accertato errore inevitabile sulla legge penale; e come tale in grado di escludere l'elemento della colpevolezza, e di conseguenza l'integrazione della figura di reato. È necessario beninteso che la situazione, la quale inveri la scusante, risulti da elementi di prova rigorosi³¹.

Ma approfondiamo adesso le ragioni per cui dobbiamo del tutto escludere "esiti abolitivi" nella vicenda relativa alle modifiche della normativa sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare.

Anzitutto va sgombrato il campo da un equivoco, che potrebbe facilmente sorgere: l'art. 1 d.l. n. 42/2021 non contiene una norma (una *lex mitior*) che "ripristina" la disciplina penal-sanzionatoria previgente in campo agroalimentare³², perché qui non si è verificata alcuna vicenda successiva.

Non è inoltre corretto affermare che, mediante siffatto "ripristino", si sia assicurata una perfetta "continuità normativa"³³; e ciò in quanto non si è avuto un

³¹ Cfr. in tal senso la fondamentale Cass., sez. un., 26 novembre 2020, n. 10381/2021, Rel. Fidelbo.

³² Così invece la *Relazione del Massimario della Corte di cassazione*, n. 16/2021, cit., 2 ss.

³³ Così ancora la *Relazione del Massimario della Corte di cassazione*, n. 16/2021, cit., 2 ss.

susseguirsi tra due provvedimenti legislativi. L'art. 18 d.lgs. n. 27/2021 (versione originaria) non è mai entrato in vigore (non ha prodotto effetti); e quindi va escluso un avvicendamento di leggi penali nel tempo.

In breve: la successione di leggi è fenomeno giuridico il quale presuppone che una norma sia entrata in vigore; qui invece la norma esiste ed è valida ma non ha mai prodotto effetti. Dunque, manca un avvicendamento normativo.

La "validità" (formale) della norma (ricavabile dall'originaria versione dell'art. 18 d.lgs. n. 27/2021) costituisce una proprietà del tutto a-temporale, essa dipende dalla relazione logica (e non cronologica) della norma stessa con le altre norme dell'ordinamento³⁴.

L'argomento fondamentale per escludere qualsivoglia esito abolitivo è ricavabile dalla disciplina costituzionale dell'entrata in vigore delle leggi e dal concetto di *vacatio legis* (art. 73, comma 3, Cost. e art. 10 disp. prel. c.c.).

La *vacatio legis* è un istituto di antica tradizione fondato sull'evidente ragione di dare tempo ai destinatari di leggere e comprendere la nuova norma, l'oggettiva conoscibilità della stessa (e della classe dei destinatari fanno certo parte anche i membri del "nuovo" Governo)³⁵. Con l'espressione *vacatio legis* si designa, in particolare, il periodo di tempo intercorrente tra la pubblicazione legale e il momento di entrata in vigore della norma.

Come è stabilito nel nostro ordinamento dagli artt. 73, comma 3, Cost. e 10 preleggi al c.c. la norma "diviene obbligatoria", ossia "entra in vigore", il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione, salvo che la legge stessa non stabilisca un termine diverso.

In relazione all'efficacia delle norme nel tempo, sorge la questione di fissare il momento a partire dal quale le norme devono essere applicate da parte degli organi giurisdizionali. E nel nostro ordinamento, dunque, il dovere di applicare le norme sorge con l'entrata in vigore delle stesse.

In virtù della disciplina sulla *vacatio legis*, vi sono norme formalmente valide e appartenenti all'ordinamento (ossia esistenti) le quali, tuttavia, non sono ancora applicabili in esso³⁶.

L'efficacia della legge o, come meno precisamente, sancisce l'art. 10 disp. prel. c.c. la sua "obbligatorietà", rimane sospesa fino allo scadere del termine della *vacatio*. La nuova legge è così "inefficace" all'interno dell'ordinamento nel periodo di *vacatio*³⁷.

³⁴ Cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 172 ss. Sulla validità formale, cfr. L. FERRAJOLI, *Principia juris*, 1, *Teoria del diritto*, Bari, Laterza, 2007, 530 ss.

³⁵ Per la sottolineatura di tale *ratio*, cfr. G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, 70 ss.; v., inoltre, sulla *ratio* della *vacatio legis* V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, Cedam, 1984, 47 ss.

³⁶ In tal senso, v. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 174 ss.; F. MODUGNO, voce *Validità (teor. gen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, 2 ss.

³⁷ Cfr. in proposito G. GROTANELLI DE' SANTI, *La formazione delle leggi*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, tomo I, 1, artt. 70-74, Bologna, Zanichelli-il Foro italiano, 1985, 232 ss.; R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, *Disposizioni sulla legge in generale*, sub art. 10, Bologna, Zanichelli-il Foro italiano, 1974, 8 ss.

La *vacatio legis* individua esattamente il momento a partire dal quale la nuova norma – anche quella abrogatrice – è applicabile: prima di questo momento nessuno deve impiegare la legge per risolvere una controversia, sebbene deliberata e pubblicata legalmente³⁸.

In nessun caso la norma può essere applicata prima che essa abbia acquistato vigore³⁹.

Non v'è dubbio, pertanto, che l'abrogazione (*l'abolitio criminis*) circoscrive nel tempo l'efficacia della norma incriminatrice dal momento dell'entrata in vigore della norma abrogatrice⁴⁰; e quindi dal decorso dell'intervallo di tempo costituito dalla *vacatio* (quando prevista).

La legge prima dello scadere del previsto periodo di *vacatio* è valida ed esistente, ma non può produrre effetti e non obbliga, poiché non è ancora “entrata in vigore” (come stabilisce il comma 3 dell'art. 73 Cost.). E dunque una legge abrogatrice non può porre fine all'efficacia temporale della norma abrogata (norma incriminatrice, nel nostro caso) prima che sia trascorso il periodo di *vacatio*.

In conclusione, l'inquietante ed errato caso dell'abrogazione dei reati alimentari suscita qualche sintetica riflessione di ordine più generale.

Sicuramente va apprezzato il tempestivo intervento governativo, che – poco prima del decorso dell'ordinario periodo di *vacatio legis* – ha sventato il colpo di mano nel campo della sicurezza alimentare. Quindici giorni che si sono rivelati decisivi, nel nostro caso, per la salute del cittadino-consumatore.

E ciò ci deve indurre – per un verso – a proteggere con forza la disciplina della sequenza prevista dall'art. 73 Cost. (“pubblicazione → entrata in vigore”): deve trascorrere il periodo di *vacatio legis*, affinché la legge possa davvero esplicare la sua efficacia.

Per altro verso, ci deve convincere ad arricchire la tradizionale funzione dell'istituto della *vacatio*, individuata nell'oggettiva conoscibilità della legge; nel senso che il periodo di quindici giorni sospensivo dell'efficacia della legge può ritornare altresì utile al controllo dell'opinione pubblica sulle nuove leggi che incidono sui diritti fondamentali, impedendo abrogazioni deleterie per gli stessi.

È proprio quello che accaduto nella “misteriosa” vicenda della (fallita) abrogazione delle contravvenzioni agroalimentari... per fortuna!

³⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., 71.

³⁹ Così R. GUASTINI, *Le fonti del diritto*, cit., 259 ss.

⁴⁰ Così G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 41 ss.