

SICUREZZA ALIMENTARE

# Riordino della disciplina nazionale

Vincenzo De Rosa, Valter Dini  
 Servizio Veterinario ASL 2 "Savonese"

Le nuove sanzioni presuppongono un'attenta valutazione del rischio associato all'impresa alimentare

**I**n applicazione della normativa comunitaria (direttiva 2004/41/CE) che ha ridisegnato il sistema di garanzia e di controllo della sicurezza alimentare, il legislatore nazionale ha dovuto a sua volta mettere mano alla disciplina di settore e, in tale ottica, si inserisce a pieno titolo il *Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 193* le cui finalità sono dichiarate espressamente nell'art. 1. Tuttavia il disposto di legge, entrato in vigore dal 24 novembre 2007, non si limita alla mera funzione abrogativa (art. 3) bensì individua anche le autorità competenti ai fini dell'applicazione dei regolamenti (CE) 852/2004, 853/2004, 854/2004 e 882/2004 (art. 2); disciplina la bollatura sanitaria delle carni di ungulati domestici ottenute da macellazioni d'urgenza al di fuori del macello (art. 4); introduce modifiche alla normativa in materia di scambi ed importazioni (art. 5); sancisce un nuovo regime sanzionatorio (art. 6) e dà continuità agli attuali elenchi di riconoscimento degli stabilimenti (art. 7). Da un'attenta disamina del D.L.vo 193/07, anche alla luce delle innovazioni introdotte con l'individuazione delle autorità competenti e delle carenze colmate nella semplificazione e riorganizzazione del quadro normativo nazionale, resta in definitiva l'impressione che si tratti di un provvedimento che almeno in alcuni articoli e nell'apparato sanzionatorio (tabella 1) non possa essere ritenuto esaustivo nel mettere ordine al confuso panorama legislativo sollevando non

pochi elementi di perplessità. Quale strumento giuridico sembra eludere un controllo e una revisione sistematica dell'intero quadro normativo esistente, non abrogando in alcuni casi norme ormai incompatibili con la nuova legislazione alimentare europea (tabella 2). Considera alcuni settori produttivi (molluschi bivalvi) tralasciando altri di quanto meno analoga rilevanza. Va a sanzionare coloro che non effettuano le registrazioni e i riconoscimenti o che non provvedono ad aggiornarli, le inadeguatezze, l'omissione o la non corretta applicazione dei requisiti igienici, delle procedure di autocontrollo e delle procedure di verifica ai sensi del Reg. (CE) 2073/05. Lascia spazio a interpretazioni difformi e soggettive «Fissato in un congruo termine di tempo» a fronte di uno scadenziario prescrittivo invece previsto dall'abrogato decreto legislativo 155/97 che stabiliva in 120 giorni (art. 10 Legge 526/99) il termine entro il quale l'azienda doveva ottemperare a una prescrizione. Ne consegue che:

l'unico provvedimento di natura penale è riferito al settore delle carni fresche con pene che possono comprendere l'arresto o l'ammenda (fino a € 150.000) in relazione alla gravità del fatto; a fronte della formale abrogazione dell'art. 2 Legge 283/62 (già ritenuto in contrasto con la normativa comunitaria dalla nota Min. poi di seguito richiamata) non dovrebbero derivare, per logica consequenzialità, anche l'abrogazione dell'art. 29 del Regio

DESCRIZIONE DELL'ILLECITO	ARTICOLO	SANZIONE PREVISTA	COMPETENZA	AMBITO DI APPLICABILITÀ
Chiunque effettua attività di macellazione di animali, di produzione e preparazione di carni in luoghi diversi dagli stabilimenti riconosciuti ai sensi del Reg. 853/04, ovvero con riconoscimento sospeso o revocato	Art. 6 Comma 1	Arresto da sei mesi ad un anno o ammenda fino a euro 150.000 in postea in caso di gravità dell'attività posta in essere	Procura della Repubblica	Reg. CE 853/04
Chiunque, effettua attività in stabilimenti non riconosciuti, con riconoscimento sospeso o revocato, ovvero non comunica tali attività all'A.C. per l'aggiornamento del riconoscimento	Art. 6 Comma 2	Da euro 5.000 a euro 30.000 salvo che il fatto costituisca reato	Autorità Competenti (Min. Salute, Regioni, Provincie autonome e ASL, nell'ambito delle rispettive competenze)	Reg. CE 853/04
Chiunque, essendovi tenuto non effettua la notifica all'A.C. di ogni stabilimento posto sotto il suo controllo che esegua una qualsiasi delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti, ovvero le effettua con registrazione sospesa o revocata	Art. 6 Comma 3	Da euro 1.500 a euro 9.000 salvo che il fatto costituisca reato		Reg. CE 852/04
Chiunque, pur conducendo tali attività presso uno stabilimento già registrato, non le comunica all'A.C. per l'aggiornamento della registrazione		Da euro 500 a euro 3.000		
L'OSA operante a livello di produzione primaria e operazioni connesse che non rispetta i requisiti generali e specifici in materia di igiene	Art. 6 Comma 4	Da euro 250 a euro 1.500 salvo che il fatto costituisca reato		Reg. CE 852/04 - Allegato I parte A e Reg. CE 853/04
L'OSA operante a livello diverso dalla produzione primaria che non rispetta i requisiti generali e specifici in materia di igiene	Art. 6 Comma 5	Da euro 500 a euro 3.000 salvo che il fatto costituisca reato		Reg. CE 852/04 - Allegato II e Reg. CE 853/04
L'OSA operante a livello diverso dalla produzione primaria che omette di predisporre procedure di auto-controllo (HACCP), comprese le procedure di verifica da predisporre sui criteri microbiologici e quelle in materia di informazione sulla catena alimentare	Art. 6 Comma 6	Da euro 1000 a euro 6.000		Reg. CE 852/04 - Reg. CE 853/04 Reg. CE 2073/05- Reg. CE 2076/05 Art. 8
Il mancato adempimento entro i termini stabiliti dall'A.C. che riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissato un congruo termine di tempo	Art. 6 Comma 7	Da euro 1.000 a euro 6.000		Reg. CE 852/04 Reg. CE 853/04
La mancata o non corretta applicazione dei sistemi e/o delle procedure predisposte ai sensi dei commi 4, 5 e 6	Art. 6 Comma 8	Da euro 1.000 a euro 6.000		Reg. CE 852/04 Reg. CE 853/04
L'OSA che, pur in possesso di riconoscimento, omette di indicare sull'etichetta il numero di riconoscimento dello stabilimento di produzione di alimenti di origine animale	Art. 6 Comma 9	Da euro 500 a euro 3.000		Reg. CE 853/04
Chiunque immette in commercio carni fresche refrigerate o congelate senza la bollatura sanitaria è punito per ogni lotto di carne non bollato	Art. 6 Comma 10	Da euro 3.000 a euro 18.000 salvo che il fatto costituisca reato		Reg. CE 854/04 Art. 5 paragrafo 2
Chiunque trasporta lotti di molluschi bivalvi vivi senza il previsto documento di registrazione fino al centro di spedizione o trasformazione	Art. 6 Comma 11	Da euro 1.000 a euro 6.000		Reg. CE 853/04 All. III sez.VII cap. I
Chiunque immette sul mercato molluschi bivalvi vivi senza che gli stessi transitino per un centro di spedizione	Art. 6 Comma 12	Da euro 1.000 a euro 6.000		Reg. CE 853/04 All. III sez.VII cap. II
Chiunque immette sul mercato molluschi bivalvi vivi provenienti da zone di produzione di classe B o C senza il previsto periodo di depurazione				
Chiunque immette sul mercato molluschi bivalvi vivi, diversi dai pettinidi, provenienti da una zona non classificata dalle autorità competenti	Art. 6 Comma 13	Da euro 2.000 a euro 12.000		Reg. CE 854/04 Allegato II
Chiunque immette sul mercato molluschi bivalvi vivi provenienti da zone giudicate non idonee o precluse dalle autorità competenti	Art. 6 Comma 14	Da euro 5.000 a euro 30.000		

Per quanto non previsto dall'articolo 6, si applicano le disposizioni di cui alla Legge 24 novembre 1981, n. 689 al D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 e al D.M. Sanità 11 ottobre 2000.

Tabella 1. Nuove sanzioni per la Sicurezza Alimentare.

Decreto 20/12/1928 n. 3298 sulla vigilanza sanitaria delle carni e l'art. 12 del D.P.R. 10/08/1972 n. 967 sul commercio dei volatili, dei conigli allevati e della selvaggina? il D.L.vo 193/07 non ha abrogato il

#### PROVVEDIMENTI ABROGATI

D.P.R. 10 settembre 1982, n. 889 - Problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza da Paesi terzi nonché ricerca delle trichine all'importazione da Paesi terzi di carni fresche provenienti da animali domestici della specie suina.

Artt. 2, comma 2, lettera z), 12, 15, 27, 28 e 29

D.P.R. 17 maggio 1988, n. 194 - Problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di prodotti a base di carne

D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 530 - Norme sanitarie applicabili alla produzione e commercializzazione dei molluschi bivalvi vivi

Art. 20, (Abrogazioni) non abrogato

D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 531 - Norme sanitarie applicabili alla produzione e commercializzazione dei prodotti della pesca

D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 537 - Problemi sanitari in materia di produzione e commercializzazione di prodotti a base di carne e alcuni prodotti di origine animale

D.P.R. 30 dicembre 1992, n. 558 - Norme di polizia sanitaria intracomunitaria e importazioni da Paesi terzi di carni fresche di volatili da cortile

D.P.R. 30 dicembre 1992, n. 559 - Problemi sanitari e di polizia in materia di produzione e commercializzazione di carni di coniglio e di selvaggina di allevamento

D.L.vo 4 febbraio 1993, n. 65 - Problemi igienici e sanitari relativi alla produzione ed immissione sul mercato degli ovoprodotti

D.L.vo 3 marzo 1993, n. 123 - Controllo ufficiale dei prodotti alimentari

Art. 2, comma 3 (Accertamenti analitici e laboratori riconosciuti) non abrogato

Art. 4, (Particolari tipologie di alimenti, modalità di analisi e garanzie per l'interessato) non abrogato

D.L.vo 18 aprile 1994, n. 286 - Problemi sanitari in materia di produzione ed immissione sul mercato di carni fresche

D.P.R. 17 ottobre 1996, n. 607 - Problemi sanitari e di polizia sanitaria in materia di uccisione di selvaggina e commercializzazione delle relative carni

D.P.R. 14 gennaio 1997, n. 54 - Produzione ed immissione sul mercato di latte e di prodotti a base di latte

Art. 19, (Laboratorio nazionale di riferimento) non abrogato

Art. 26, (Abrogazioni) non abrogato

Allegato C capitolo I, lettera a), punti 4 e 7 (Requisiti per la produzione del latte alimentare trattato termicamente) (Abrogazioni) non abrogato

D.L.vo 26 maggio 1997, n. 155 - Riguardante l'igiene dei prodotti alimentari

D.L.vo 26 maggio 1997, n. 156 - Misure supplementari in merito al controllo dei prodotti alimentari

D.P.R. 10 dicembre 1997, n. 495 - Problemi sanitari in materia di produzione ed immissione sul mercato di carni fresche di volatili da cortile

D.P.R. 3 agosto 1998, n. 309 - Requisiti applicabili all'immissione sul mercato di carni macinate e di preparazioni di carni

Legge 30 aprile 1962, n. 283 - Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande

Art. 2, (Autorizzazione sanitaria)

#### RESTANO ABROGATI

D.P.R. 10 agosto 1972, n. 967 - Disciplina sanitaria della produzione e del commercio dei volatili, dei conigli allevati e selvaggina

Artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 13 bis, 14 e Allegato A

Regio Decreto 20 dicembre 1928, n. 3298 - Vigilanza igienica sanitaria delle carni

Artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, da 18 a 28, 33, 34, 37, da 39 a 55 (commi da 1 a 8), 56, 57 e 58

D.P.R. 8 giugno 1982, n. 503 - Problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile

Artt. da 1 a 25 e Allegati

D.P.R. 1 marzo 1992, n. 227 - Requisiti relativi alla produzione e scambi di carni macinate, delle carni in pezzi e le preparazioni

Legge 29 novembre 1971, n. 1073 - Norme sanitarie sugli scambi intracomunitari di carni fresche

Art. 7

D.P.R. 10 settembre 1991, n. 312 - Problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche

Artt. da 1 a 11

Tabella 2. Riorganizzazione del quadro normativo nazionale.

D.P.R. 327/80 anche se in merito all'applicabilità delle norme nazionali previgenti ai regolamenti del pacchetto igiene e non espressamente abrogate bisogna fare riferimento ai principi di «Disapplicazione» e di «Caducazione» richiamati nella nota Min. Sal. N. 20151/P del 24 maggio 2006

«Indicazioni relative a taluni aspetti dei nuovi regolamenti sulla sicurezza alimentare con particolare riferimento al Reg. (CE) 882/2004» in base alla quale la Legge 283/62, il D.P.R. 327/80 e l'O.M. 11 ottobre 1978 erano già applicabili nei limiti in cui non contrastavano con la nuova normativa comunitaria;

- gli artt. 25, 26 e 27 D.P.R. 327/80 vanno disapplicati perché parte di una fonte regolamentare di una procedura autorizzativa (per l'appunto l'art. 2 della Legge 283/62) contrastante con il Reg. (CE) 852/04 (art. 6) ed esplicitamente abrogata dal D.L.vo 193/2007;
- gli artt. 28 e 29 D.P.R. 327/80 vanno disapplicati in quanto interamente sostituiti dall'art. 4 e dall'Allegato II del Reg. 852/04 (requisiti generali e specifici in materia d'igiene);
- con il D.L.vo 193/07 il tempo necessario all'adeguamento dei requisiti viene ora fissato dall'autorità competente nei tempi e nei modi necessari a evitare possibili pericoli nella produzione [2];

il Reg. 852/04 non prevede adozione rigida e sistematica del sistema HACCP in ogni situazione ma piuttosto l'applicazione generalizzata di «Una o più procedure permanenti basate sui principi del sistema HACCP» (art. 5), in qualsiasi segmento della filiera alimentare con un elevato grado di flessibilità che conduce a un'applicazione semplificata in particolare nelle piccole imprese alimentari.

Le basi giuridiche su cui fondare la possibilità di un'applicazione semplificata sono:

- a. il considerando 15 del Reg. 852/04 che recita «È necessario riconoscere che in talune imprese non è possibile identificare punti critici di controllo e che, in taluni casi, le prassi in materia di igiene possono sostituire la sorveglianza dei punti critici di

controllo. Analogamente, il requisito di stabilire - limiti critici - non implica la necessità di fissare un limite numerico in ciascun caso. Inoltre il requisito di conservare documenti deve essere flessibile onde evitare oneri inutili per le imprese molto piccole»;

- b. la lettera g) del paragrafo 2 dell'articolo 5 del Reg. 852/04 che evidenzia la necessità di predisporre documenti e registrazioni «Adeguati alla natura e alle dimensioni dell'impresa alimentare»;
- c. il paragrafo 5 dello stesso articolo 5 che prevede per taluni operatori la possibilità di utilizzare le procedure contenute nei «Manuali nazionali e comunitari di corretta prassi operativa» al fine di rispettare adeguatamente i contenuti normativi del paragrafo 1 del medesimo articolo;

- in molte piccole imprese (ristoranti, macellerie, laboratori artigianali ecc.) gli obiettivi di controllo dei pericoli alimentari posti in capo agli OSA possono essere integralmente soddisfatti mediante l'applicazione adeguata delle prescrizioni igieniche di base (c.d. prerequisiti) o mediante la semplice applicazione dei manuali di corretta prassi operativa validati a livello nazionale o comunitario e che in queste situazioni non vi è alcuna necessità di applicare l'obbligo di predisporre, attuare e mantenere una procedura permanente basata sui principi del sistema HACCP;
- fermo restando l'obbligo per tutti gli OSA di rispettare i limiti critici dei criteri di sicurezza definiti dal Reg. 2073/05, le analisi microbiologiche, siano esse effettuate per verificare i criteri di sicurezza che di processo, devono essere considerate strumenti di validazione dei sistemi HACCP messi in atto e pertanto potrebbero essere ritenute superflue laddove nelle piccole imprese si applicano procedure di autocontrollo semplificate come la semplice applicazione dei prerequisiti o di un manuale di corretta prassi operativa. Delle indicazioni sulla necessità di effettuare analisi con una certa frequenza potrebbero essere comunque contenute in questi manuali e conseguentemente il titolare della piccola impresa che non

elabora un proprio piano HACCP e che lavora in regime semplificato sarebbe tenuto ad adeguarsi [3]. Allo stato attuale obblighi e frequenze prestabilite sono previsti solo per gli stabilimenti di macellazione, di produzione di carni macinate, di produzione di preparazioni di carne e di produzione di carni separate meccanicamente.

## Conclusioni

I concetti sopraesposti di flessibilità, di discrezionalità degli OSA nell'applicare i requisiti previsti dai regolamenti laddove accompagnati dai termini «Ove necessario», «Ove opportuno», «Adeguato» e «Sufficiente», sono di assoluta discrezionalità dell'operatore nel definire anche esigenze analitiche di prodotto o di superfici. Le sanzioni previste dal D.L.vo 193/07 in particolare quelle contenute nei commi 6, 7 e 8 non sono quindi automaticamente applicabili, ma presuppongono un'attenta valutazione del rischio associato all'impresa e della conseguente adeguatezza delle misure di autocontrollo messe in atto dalla stessa. Così se è facile accertare la violazione di "mancata" predisposizione delle procedure di autocontrollo basate sui principi del sistema HACCP (assenza di piano, o assenza di procedure prerequisite, o assenza di manuale di corretta prassi operativa) diventa estremamente complicato dimostrarne la "inadeguatezza" ponderandola sulla tipologia e la dimensione dell'impresa. Difficoltà non trascurabile dato che sussistono sanzioni di importo diverso e applicabili con differenti modalità di contestazione immediata o successiva a prescrizione [1]. Tale decreto legislativo deve quindi consentire, per completare il passaggio verso il nuovo assetto normativo, se non il superamento, una riduzione delle perplessità operative nell'applicazione dello strumento sanzionatorio e in tal senso parrebbe utile un documento ministeriale chiarificatore.