

SICUREZZA ALIMENTARE

Attribuzione di competenze nell'accertamento e nella contestazione di illeciti amministrativi

Antonio Angellotti *, Monika Tardella**, Antonio Di Luca ***

La gestione di un caso concreto nei settori di cui all'art. 2, comma 1 D.lgs. 27/2021

Il formale invio al Servizio I.A.o.A. della AST Fermo - Marche di un verbale di accertamento e contestazione per violazione dell'art. 6, commi 6 ed 8 del D.lgs. 193/2007 prodotto dal MSAF - Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste - Guardia Costiera - ha suscitato riflessioni e considerazioni sulla attribuzione delle competenze nell'accertamento e nella contestazione degli illeciti amministrativi nei settori di cui all'art. 2, comma 1 del D.lgs. 27/2021 in capo agli organismi di controllo (da intendersi tali le Forze di Polizia, così come previsto nel neonato Piano Pluriennale dei Controlli) quotidianamente chiamati a svolgere i propri compiti d'istituto, se pur con distinte finalità dettate dalla legge, nelle filiere agroalimentari di interesse anche della Autorità Competente Locale (ACL).

L'organismo di controllo nel verbale in esame riportava di aver accertato in una pescheria di un supermercato quanto di seguito: "...omissis...che all'interno della cella congelatori posti nel locale magazzino, vi era prodotto ittico congelato dai dipendenti oltre i tempi di conservazione previsti dal manuale HACCP Aziendale, nonché prodotto ittico acquistato già congelato con termine minimo di conservazione superato, quanto sopra in violazione dei principi del sistema HACCP per aver omesso di predisporre le procedure atte a eliminare ogni pericolo di rischio, nello specifico non disponeva procedure relative alla successiva messa in vendita o smaltimento del prodot-

to scaduto o con TMC superato. Si precisa che non vi era alcun cartello o indicazione circa la futura destinazione del prodotto in questione. Durante il controllo sono stati effettuati rilievi fotografici del prodotto ittico ed estratto copia del manuale HACCP, agli atti di questo ufficio". Con medesimo verbale contestava al trasgressore e all'obbligato in solido la violazione dell'articolo 5, comma 1 del Regolamento (CE) 852/04, prevista e sanzionata dall'art. 6, commi 6 ed 8 del D.lgs. 193/2007, e li ammetteva al pagamento in misura ridotta ex art. 16 L. 689/1981 s.m. e i. In più, come atto satellite all'accertamento e alla contestazione, operava il sequestro amministrativo dei prodotti ritenuti non conformi, ai sensi dell'art. 12, comma 1 del D.lgs. 4/2012 e dell'art. 13 della L. 689/1981 s.m. e i.

Alla luce dei fatti sinteticamente richiamati, giova precisare che "alle Capitanerie di porto sono storicamente affidate la disciplina e la vigilanza su tutte le attività marittime e portuali, riconosciute con il Regio Decreto che il 20 luglio 1865 ha sancito la nascita formale del Corpo. Il Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera, svolge compiti relativi agli usi civili del mare ed è inquadrato funzionalmente e organizzativamente nell'ambito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al quale si riconducono i suoi principali compiti istituzionali. Il Corpo, inoltre, opera in regime di dipendenza funzionale dai diversi Dicasteri, tra i quali il Ministero dell'ambiente

e della sicurezza energetica e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, che si avvalgono della sua organizzazione e delle sue competenze specialistiche. Tra le citate competenze, in primis, la salvaguardia della vita umana in mare, della sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo, oltreché la tutela dell'ambiente marino, dei suoi ecosistemi e l'attività di vigilanza dell'intera filiera della pesca marittima, dalla tutela delle risorse a quella del consumatore finale. A queste ultime si aggiungono le ispezioni sul naviglio nazionale mercantile, da pesca e da diporto, condotta anche sulle navi mercantili estere che scalano i porti nazionali." (<https://www.guardiacostiera.gov.it/chi-siamo>).

La filiera ittica

A tal proposito, con riferimento alla filiera ittica interessata dal verbale in esame, è significativo evidenziare la coesistenza normativa del D.lgs. 193/2007 "Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore", di disciplina degli aspetti igienico-sanitari (Sicurezza alimentare), e del D.lgs. 4/2012 "Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96" di disciplina della pesca, dell'acquacoltura e della commercializzazione del pescato. Quest'ultimo decreto nell'art. 10 (Illeciti amministrativi), comma 1, punto z) recita "1. Al fine di tutelare le risorse biologiche il cui ambiente abituale o naturale di vita sono le acque marine, nonché di prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, è fatto divieto di:...omissis... z) violare gli obblighi previsti dalle pertinenti normative europea e nazionale vigenti in materia di etichettatura e tracciabilità nonché gli obblighi relativi alle corrette informazioni al consumatore finale, relativamente a tutte le partite di prodotti della pesca e dell'acquacoltura, in ogni fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione, dalla cattura o raccolta alla vendita al dettaglio". In forza del D.lgs. 4/2012, l'accertamento e la contestazione di eventuali sue violazioni sono rimessi sicuramente alla competenza del Corpo delle Capitanerie di

Porto - Guardia Costiera, diversamente dal D.lgs. 193/2007 per il quale, sulla base delle osservazioni di seguito esposte, sarebbe da escludere un pari coinvolgimento.

L'accertamento e la contestazione di illeciti amministrativi rappresentano una possibile conseguenza del controllo ufficiale e delle altre attività ufficiali condotti dalle ACL in materia di sicurezza alimentare, così come previsto e ampiamente disciplinato dal Regolamento (UE) 625/2017 e dai regolamenti di delegazione e di esecuzione a esso collegati. Per i settori di applicazione del Regolamento (UE) 625/2017 (es. sicurezza alimentare), il legislatore unionale, nel medesimo provvedimento normativo, conferisce alle Autorità competenti la responsabilità di organizzare o effettuare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali e demanda ai singoli Stati membri la designazione delle stesse. Muovendo dalla scelta normativa a tal fine adottata dallo Stato italiano con il D.lgs. 27/2021 "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117", nel verbale in esame parrebbero sussistere possibili profili di illegittimità dell'atto di accertamento e di contestazione nonché dell'atto satellite del sequestro cautelare amministrativo ex art. 13 L. 689/1981 s.m. e i.

In primis, pare porsi una questione di incompetenza per materia in capo all'organismo accertatore sulla base del combinato disposto dei commi 1, 3 e 12 dell'art. 2 del D.lgs. 27/2021 che testualmente si riportano: "1. Il Ministero della salute, le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Aziende sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, sono le Autorità competenti designate, ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento, a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali nonché procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, e ad accertare e contestare le relative sanzioni amministrative nei seguenti settori:

a) alimenti, inclusi i nuovi alimenti, e la sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti comprese le nor-

me relative alle indicazioni nutrizionali e il loro coinvolgimento nel mantenimento dello stato di salute fornite sui prodotti alimentari, anche con riferimento ad alimenti contenenti allergeni e alimenti costituiti, contenenti o derivati da OGM, nonché la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti;

b) mangimi e sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso, anche con riferimento a mangimi costituiti, contenenti o derivati da OGM;

c) salute animale;

d) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati ai fini della prevenzione e della riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali;

e) benessere degli animali;

f) prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari, dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, a eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione dei pesticidi."

Evidenziato che il verbale in esame attiene alla lettera a) del soprariportato articolo, il potere di accertamento e di contestazione delle violazioni nei settori richiamati nell'art. 2, comma 1, del D.lgs. 27/2021 sono in capo alla autorità competente che, in ambito locale, va individuata solo ed esclusivamente nella ASL territorialmente coinvolta. Non porterebbe a conclusione diversa la lettura dell'art. 13 della L. 689/1981 s.m. e i. che individua tra gli organi accertatori genericamente gli U.P.G., in quanto la norma soprariportata (art. 2, comma 1 D.lgs. 27/2021), oltre a essere successiva nel tempo, assumerebbe carattere di specialità rispetto all'art. 13 della L. 689/1981 s.m. e i., anche in forza della previsione di chiusura contenuta nello stesso articolo 13 "È fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti."

A ulteriore supporto interviene il comma 3 dell'art. 2 del D.lgs. 27/2021 nella attribuzione di competenze in ambiti estranei alla sicurezza degli alimenti "Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è Autorità competente ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento nei seguenti settori: a) alimenti, relativamente alle norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, comprese le norme di etichettatura,

per i profili privi di impatto sulla sicurezza degli alimenti”.

Il potere di accertamento e di contestazione

L'attribuzione per i settori di cui all'art. 2, comma 1 del potere di accertamento e di contestazione alla sola autorità competente (leggasi ASL nel caso in esame) rispetto ad altre autorità competenti e agli organi di controllo istituzionalmente preposti ad attività di polizia amministrativa (organismi di controllo) trova infine ulteriore specificazione nel comma 12 dell'art. 2 il quale recita “12. Il personale e le forze di polizia afferenti ad altre Istituzioni che, nell'ambito dello svolgimento dei controlli condotti per la propria attività istituzionale, sospettino la presenza di non conformità nei settori di cui al comma 1, ne danno tempestiva segnalazione alle Autorità competenti.”. Tale disposizione assume connotati di norma procedurale la quale, nel caso di specie, è stata disattesa dall'organo accertatore.

Anche in merito all'adozione del sequestro amministrativo cautelare si rappresenta un profilo di illegittimità per incompetenza dell'atto. Il vizio scaturisce da quanto sinora esposto nonché da quanto previsto nell'art. 5 del D.lgs. 27/2021 che testualmente si riporta “1. Al fine di adottare provvedimenti proporzionati al rischio effettivo, le Autorità competenti di cui all'articolo 2, comma 1, valutano le non conformità rilevate nel corso dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali. Si definiscono come:

a) non conformità minori (nc) quelle che non comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali;

b) non conformità maggiori (NC) quelle che comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali

2. Al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti di cui all'articolo 2, comma 1, tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, possono procedere a una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali:

a) sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981;

b) sequestro penale nei casi di rilevazione

di illeciti penali;

c) blocco ufficiale ai sensi degli articoli 137 e 138 del Regolamento nei casi residuali.

Le non conformità

In base a esso solo l'autorità competente valuta le non conformità (anche quelle sospette che obbligatoriamente le Forze di Polizia devono segnalare) e adotta consequenziali provvedimenti limitativi, sia in ambito amministrativo sia in ambito penale, a seconda della natura dell'illecito riscontrato. In ambito penale una doverosa rilettura dell'art. 2, comma 12 e dell'art. 5 del D.lgs. 27/2021 si impone sul chi deve fare cosa in considerazione della applicazione dell'istituto della estinzione dei reati contravvenzionali in materia alimentare introdotto dalla riforma Cartabia e sul quale ulteriori chiarimenti in corso d'opera sono auspicabili. Tuttavia, un contributo interpretativo lo si può trovare a pag. 520 della Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 “Gli ambiti di materia sono stati individuati tenendo conto dell'esistenza, a livello normativo e di prassi, di autorità amministrative di vigilanza e di corpi di polizia o dei Carabinieri (come i Nuclei Anti Sostanziazione e Sanità – N.A.S.) specializzati nell'accertamento di reati in quegli ambiti. L'esistenza di organi accertatori specializzati è una premessa indispensabile per il successo della procedura amministrativa che porta a prescrivere condotte ripristinatorie/risarcitorie al fine dell'estinzione del reato (19-10-2022 Supplemento straordinario n. 5 alla Gazzetta Ufficiale Serie generale - n. 245). Infine, si riportano ultime considerazioni sugli aspetti procedurali non osservati dall'organo accertatore. Esse sono da riferirsi alla possibilità del ricorso all'istituto della diffida e alla applicazione del pagamento in misura “ultraridotta”, così come previsto nell'art. 1, commi 3 e 4 del D.L. 91/2014 convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116 e s.m. In sintesi, la valutazione dei presupposti per il ricorso all'istituto della diffida e, in particolare, la valutazione della sussistenza di violazioni sanabili, le quali, per definizione della stessa disposizione normativa, consistono in “errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o peri-

colose sono eliminabili”, devono essere fatte solo dalla autorità competente sulla base di specifici criteri tecnico scientifici. Non a caso il legislatore nazionale, su mandato di quello unionale ha designato quale autorità competente locale l'ASL.

Per quanto sopra esposto e motivato, è stato promosso un chiarimento tra gli enti coinvolti presso la Prefettura da cui è scaturita la ridefinizione, alla luce della normativa di riferimento, delle competenze in capo all'ACL nell'accertamento e nella contestazione degli illeciti amministrativi in materia di controllo ufficiale e altre attività ufficiali nelle filiere di comune interesse. Nella stessa sede, sono state imposte le basi per la stesura di protocolli condivisi di programmazione e di esecuzione dei controlli negli ambiti amministrativi di rispettiva competenza, nella reciproca consapevolezza che l'attuale impostazione normativa, annullando in punta di diritto il potere di accertamento e di contestazione degli illeciti amministrativi in capo agli organismi di controllo di cui al comma 12 dell'art. 2 del D.lgs. 27/2021, comporterà sia un sovraccarico prestazionale per la ACL, da tempo gravata da carenza di personale, sia un impedimento giuridico per le forze di polizia ex comma 12 di accertare e contestare gli illeciti amministrativi per la cui determinazione il contributo tecnico scientifico apportato dalla ACL non è determinante. Una nuova riunione, successiva alla ultimazione di questo articolo, è stata convocata per una valutazione congiunta su quanto operativamente concordato e realizzato.

Chi scrive, riconoscendo e non trascurando sia l'importanza di una reciproca collaborazione tra ACL e organismi di controllo nel rispetto delle proprie attribuzioni sia l'impatto che una situazione d'incertezza può avere sugli operatori del settore, specialmente in materia di diritto punitivo, ritiene auspicabile giungere, in ossequio al principio di legalità, a un chiarimento a opera del legislatore attraverso una modifica dell'attuale impianto normativo di riferimento.

** Direttore U.O.C. S.I.A.o.A. AST Fermo - Marche

** Veterinario Dirigente U.O.C. S.I.A.o.A. AST Fermo - Marche

*** Direttore U.O.C. S.I.A.P.Z. AST Ascoli Piceno - Marche