

RIFORMA CARTABIA E SICUREZZA ALIMENTARE

# Differenze e analogie tra prescrizione e azione esecutiva alla luce del decreto Legislativo 10 Ottobre 2022, n. 150 e del Decreto Legislativo n.27/2021 s.m.i.



<sup>1</sup>LUIGI ERRICO, <sup>2</sup>ADRIANO ROTUNNO, <sup>3</sup>ANTONIO DE DONNO, <sup>4</sup>GIOVANNI GRANITTO

<sup>1</sup>Dirigente Medico Veterinario Servizio Igiene Alimenti di Origine Animale ASL BR

<sup>2</sup>Direttore Servizio Igiene Alimenti di Origine Animale ASL BR

<sup>3</sup>Procuratore Capo Procura della Repubblica di Brindisi

<sup>4</sup>Dirigente Ministero della Salute Direzione Generale Sicurezza Alimentare

**N**egli ultimi anni, in ambito di sicurezza alimentare, si è assistito a una notevole produzione normativa, sia comunitaria che nazionale, con l'obiettivo

intrinseco di standardizzare tutta la legislazione dei vari paesi membri e adeguarla alle notevoli differenze dei sistemi nazionali. Questo chiaro obiettivo, lungi dall'essere

naturalmente raggiunto, ha finito per inficiare l'efficacia delle norme in essere, creando spesso antinomie e norme in profondo disaccordo tra esse.

### Effetti della riforma Cartabia

Al 1° gennaio 2023, sono entrate in vigore le misure previste dal D.L.vo 10 ottobre 2022, n. 150: "Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari" che, all'articolo 70 ha modificato la L. 30 aprile 1962 n. 283 introducendo, agli artt. 12 - ter e seguenti, nuove procedure di "estinzione delle contravvenzioni in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande".

Si pone pertanto il problema da parte delle autorità competenti di procedere alle attività previste dalla legge Cartabia. Il D.L.vo nr. 150/2022 è intervenuto in materia di disciplina degli alimenti, introducendo l'istituto dell'estinzione delle contravvenzioni mediante adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore. Nel caso di specie l'organo accertatore, in questo caso, deve intendersi quale organo con competenze tecniche.

La nuova disciplina riguarda le sole contravvenzioni previste dalla L. 283/1962 o da altre disposizioni aventi forza di legge, in materia di "igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande, che siano suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie e per le quali sia prevista la pena della sola ammenda, ovvero la pena dell'ammenda, alternativa o congiunta a quella dell'arresto" (art. 12 ter, c.1): il riferimento va dunque, principalmente, alle contravvenzioni previste dagli artt. 5 e seg. della legge, e riguarda le sole situazioni suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie «o» risarcitorie.

L'obiettivo prioritario della riforma è quello proteso alla riduzione della durata media dei procedimenti, con riferimento a reati considerati di non particolare gravità e di natura solo contravvenzionale, favorendo l'archiviazione degli atti nel corso delle indagini preliminari, ma assicurando nel contempo l'efficace tutela del bene giuridico tutelato mediante la leva

ripristinativa e/o risarcitoria posta a fondamento del meccanismo estintivo del reato. Rileva a tal fine la scelta operata dal legislatore, di limitare il meccanismo estintivo non già alle sole contravvenzioni punite con la pena dell'ammenda, ma anche a quelle punite con l'ammenda congiunta o alternativa all'arresto, in tal modo consentendosi la definizione in via amministrativa anche in ipotesi che non potrebbero beneficiare dell'oblazione di cui all'art. 162 bis c.p., che non consente di adottare tale istituto in ipotesi di pene congiunte.

Dalla lettura del disposto si evince che le uniche violazioni suscettibili di regolarizzazione sembrerebbero quelle in cui vi sia, per il trasgressore, (ancora) la possibilità materiale di elidere situazioni illecite igienico-sanitarie non completamente esaurite e non, invece, quelle in cui il contegno postfatto sia solamente proteso a far cessare gli effetti permanenti di una condotta, che abbia, comunque, determinato conseguenze od eventi vietati ex se dall'ordinamento nell'interesse dell'ordine alimentare e che vanno necessariamente perseguiti in caso di accadimento.

Ragionando mediante esempi pratici, non sembrerebbe soggetto a elisione un cattivo stato di conservazione, in quanto il prodotto è ormai non più idoneo a essere commercializzato, oppure non è soggetto a elisione un prodotto già distribuito su cui si sono riscontrate cariche microbiche non conformi. Appare invece possibile elidere il pericolo nel momento in cui il prodotto è ancora nelle disponibilità del produttore, e questi possa mettere in atto azioni che possano ripristinare idoneità del prodotto. Ad esempio, presenza di parassiti del genere *Anisakis* in pesce azzurro; in questo caso l'organo accertatore dopo avere effettuato le opportune indagini ed aver escluso infestazioni massive e presenza nelle masse muscolari potrebbe prescrivere un congelamento, oppure una cottura, trattamenti che avrebbero un impatto decisivo sulla vitalità dei parassiti. In questo contesto, è chiaro ed evidente che la prescrizione possa essere impartita da un organo medico-veterinario competente, e che quindi nella legge Cartabia l'organo accertatore individuato è da intendersi quale organo accertatore specializzato, o meglio ancora Autorità Competente.

L'applicazione della prescrizione nel procedimento penale è alquanto difficoltosa e non facilmente schematizzabile e rischia di essere in antinomia rispetto alla azione esecutiva e art. 138 prevista dal Reg. CE 625/2017.

| <b>Tabella 1.</b> |  |  |
|-------------------|--|--|
|                   | <b>Azione esecutiva ex art. 138</b>                | <b>Prescrizione Cartabia</b>   |
| Diritto           | Amministrativo                                     | Penale   |
| Responsabilità    | Autorità Competente – Aziende Sanitarie Locali-ATS | Autorità Competente – Aziende Sanitarie Locali-ATS quale organo accertatore Organo Accertatore NAS |
| Azione            | Correzione della non conformità                    | Ripristinatoria  |
| Appellabilità     | Al TAR Regionale Al Presidente della Repubblica    | Alla Procura della Repubblica  |
| Modificabilità    | Prevista ai sensi della legge 241/1990             | A discrezione del titolare delle indagini - Sostituto procuratore                                  |

### Le azioni esecutive della autorità competente

Nell'ambito della sicurezza alimentare, ma non solo, il Reg. CE 625/2017 e il decreto di applicazione della normativa italiana ovvero il D. Lgs 27/2021 ha stabilito ruoli e compiti della autorità competente.

Ai sensi del art. 2 c.1 del D. Lgs 27/2021 e s.m.i. in combinato disposto art. 4 del Reg. CE 625/2017, l'autorità competente viene designata quale autorità a cui spetta il compito di pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali nonché a procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli articoli 137 e 138 del OCR (Reg. CE 625/2017).

Risulta di chiara evidenza l'attenzione posta dal legislatore alle azioni esecutive, rispetto a quanto riportato nel art. 2 del D. Lgs 193 del 06/11/2007 in precedenza in vigore.

Gli uffici designati come autorità competenti sono le medesime nei due articolati, ovvero, Il Ministero della Salute, le regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Aziende Sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze.

Vi è quindi una conferma di quelle che sono le autorità competenti, con maggiore enfasi posta sulla ricerca della non conformità in caso di "sospetta non conformità" (art. 137 OCR) mediante ulteriori indagini o altro, oppure una serie di azioni in caso di "con conformità accertata" (art. 138 OCR). Nell'ambito delle azioni poste in essere in

caso di non conformità accertata, intraprese dalla autorità competente nella persona del Direttore della U.O.C. NO di cui ai settori normati dal OCR, oppure da personale dirigente opportunamente delegato secondo quanto previsto dalla norma quadro in materia D. Lgs 241/1990 vi sono le seguenti:

### Azioni in caso di accertata non conformità

**1. Se il caso di non conformità è accertato, le autorità competenti:**

a) intraprendono ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore;

b) adottano le misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi. Nel decidere le misure da adottare, le autorità competenti tengono conto della natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità.

**2. Quando agiscono conformemente al paragrafo 1 del presente articolo le autorità competenti adottano ogni provvedimento che ritengono opportuno per garantire la conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, tra cui i seguenti:**

c) dispongono i trattamenti sulle merci, la modifica delle etichette o le informazioni correttive da fornire ai consumatori;



- d) limitano o vietano l'immissione in commercio, lo spostamento, l'ingresso nell'Unione o l'esportazione di animali e di merci e ne vietano o ne dispongono il ritorno nello Stato membro di spedizione;
- e) dispongono che l'operatore aumenti la frequenza dei propri controlli;
- f) dispongono che determinate attività dell'operatore interessato siano soggette a controlli ufficiali più numerosi o sistematici;
- g) dispongono il richiamo, il ritiro, la rimozione e la distruzione di merci, autorizzando se del caso, il loro impiego per fini diversi da quelli originariamente previsti;
- h) dispongono l'isolamento o la chiusura, per un periodo di tempo appropriato, della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato o dei suoi stabilimenti, sedi o altri locali;
- i) dispongono la cessazione per un periodo di tempo appropriato della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato e, se del caso, dei siti internet che gestisce o utilizza;
- j) dispongono la sospensione o il ritiro della registrazione o dell'autorizzazione dello stabilimento, impianto, sede o mezzo di trasporto interessato, dell'autorizzazione del trasportatore o del certificato di idoneità del conducente;
- k) dispongono la macellazione o l'abbattimento di animali, a condizione che si tratti della misura più appropriata ai fini della tutela della sanità umana nonché della salute e del benessere degli animali.

### Applicazione della Riforma Cartabia nelle fattispecie di reato

È necessario chiarire che la Riforma Cartabia può essere applicabile solo laddove non vi siano contemporaneamente altre fattispecie di reati e quindi risulta chiaro che in ambito di sicurezza alimentare sia l'art. 5 della Legge 283/1962 che riporta: è vietato impiegare nella preparazione di alimenti e bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti o comunque distribuire per il consumo sostanze alimentari:

- a) private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali;
- b) in cattivo stato di conservazione;
- c) con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabilite da legge e ordinanze ministeriali;
- d) insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare preesistenti stati di alterazione;
- e) abrogata;
- f) abrogata;
- g) con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministro della sanità, o se del caso siano stati utilizzati senza l'osservanza delle norme previste

per il loro impiego;

h) che contengano residui di prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante a difesa delle sostanze alimentari autorizzate, senza l'osservanza delle norme previste per il loro impiego.

È l'organo accertatore che ha la responsabilità di impartire le prescrizioni, procedere alla ammissione al pagamento e procedere a inviare tramite portale notizia di reato, e sarà l'autorità giudiziaria a valutare gli atti relativi.

Il Pubblico Ministero, infatti, può disporre con decreto ("quando lo ritiene necessario") che l'organo accertatore apporti modifiche alle prescrizioni definite. Infatti, potrebbe darsi il caso che l'organo accertatore abbia emanato prescrizioni "inutilmente gravose" oppure "insufficienti". Anche la proroga del tempo di "riparazione" della condotta, eventualmente concessa dall'organo accertatore dovrà essere comunicata al pubblico ministero.

Resta inoltre fermo l'obbligo dell'organo accertatore di riferire al pubblico ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione, ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale, e di trasmettere il verbale con cui sono state impartite le prescrizioni.

### Le differenze e le analogie: conclusione

Emerge chiaramente che è fondamentale distinguere le due tipologie di azione, e considerare che l'azione esecutiva è un atto amministrativo mentre la prescrizione è un atto del procedimento penale.

È fondamentale, pertanto, procedere alla identificazione di tutte le possibili fattispecie suscettibili di elisione e ripristino, e soprattutto valutare sia quando questo è possibile, sia se l'organo accertatore è in grado di fare questa valutazione. A una prima lettura della norma, sembra che questa valutazione sia quasi esclusivamente in capo alla autorità giudiziaria, che quindi potrebbe trovarsi a valutare prescrizioni effettuati da organi accertatori non completamente competenti in materia. Nella tabella 1 viene pertanto schematizzata la responsabilità esclusiva dell'Autorità Competente per l'adozione delle azioni esecutive ex artt. 137 e 138 del Reg. CE 625/2017, mentre per quanto attiene la prescrizione in caso di ipotesi di reato la competenza può essere dell'Autorità Competente, oppure in talune fattispecie anche dell'organo accertatore specializzato ovvero il NAS e non altri organi accertatori, chiaramente nei casi in cui non vi sia una specifica competenza medica (ad esempio una valutazione medica dello stato di conservazione del prodotto oppure una valutazione tecnica di referto analitico).

Chiarite quindi le responsabilità, è evidente che dovranno essere puntualizzate linee di azione comuni e condivise, in modo tale da delineare le fattispecie di reato effettivamente oggetto di prescrizione o di trattamento immediato.

*La bibliografia è disponibile presso la Redazione*