

# Campolibero

## Una norma non ancora pienamente attuata

Icqrf: la diffida si applica a tutte le aziende agroalimentari

di **Emanuela Giorgi**  
Coordinatrice redazionale

**Intervista a Stefano Vaccari,  
capo del Dipartimento  
dell'Ispettorato centrale  
della Tutela della qualità  
e della Repressione frodi  
dei prodotti alimentari**

32

**I**l decreto legge 91/14, il cosiddetto "Campolibero", poi convertito (con modifiche) nella legge 116/14, ha generato problemi interpretativi e, quindi, applicativi, su alcune delle novità introdotte: il potenziamento dell'istituto della diffida e il pagamento della sanzione amministrativa in misura ridotta.

Come già affermato in un editoriale pubblicato su queste pagine circa un anno e mezzo fa, *"non è ben chiaro se tra gli illeciti (amministrativi) cui applicarle siano comprese o meno le violazioni relative alle norme in materia di sicurezza alimentare. E, come sempre accade, questa mancanza di chiarezza va a discapito sia dei controllori, che si trovano ad operare in un contesto nebuloso, sia dei controllati, cui vengono di conseguenza applicate sanzioni, in alcuni casi, successivamente ridotte o annullate, passando però per le vie giudiziarie"*.

La mail di un lettore (vedi box nella pagina a



Stefano Vaccari, capo del Dipartimento dell'Icqrf.

fianco) ci ha spinto, anche se con colpevole ritardo, a riaffrontare la questione, rivolgendo alcune domande al capo del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della Tutela della qualità e della Repressione frodi dei prodotti alimentari (Icqrf), Stefano Vaccari, e, come chiarito nel box in chiusura, ad alcuni esperti del settore.

• **Dott. Vaccari, nella circolare Icqrf n. 1377 del 21 agosto 2014, è scritto che «[con il "decreto Campolibero"] sono state eliminate le precedenti disposizioni relative all'esclusione della diffida per le violazioni delle norme in materia di sicurezza alimentare». Gli ispettori dell'Icqrf, pertanto, applicano tale meccanismo (della diffida) an-**

**che a questo tipo di illeciti (sanzionabili solo amministrativamente) e non ai soli errori ed omissioni formali?**

È opportuno, in primo luogo, evidenziare che la circolare lqqr n. 1377 del 21 agosto 2014 è stata emessa dopo la conversione in legge del decreto legge “Campolibero”. La norma sulla diffida, infatti, nel corso della conversione in legge del d.l. 91/14, è stata modificata dal Parlamento nei termini attualmente vigenti, che di seguito si riassumono.

La diffida si applica alle «violazioni alle norme in materia agroalimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria», ivi incluse quelle inerenti alla sicurezza alimentare, purché ne ricorrano i presupposti previsti dalla legge e cioè: deve trattarsi di

violazioni commesse per la prima volta, per le quali sia prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria, e che siano sanabili, costituite cioè da errori od omissioni formali che possano essere corretti successivamente con un'opera di regolarizzazione, oppure i cui effetti dannosi o pericolosi siano eliminabili ex post senza alcuna conseguenza.

Trattandosi di un istituto applicabile esclusivamente in ambito amministrativo, è chiaro che sono escluse tutte le fattispecie che prevedono sanzioni penali (come l'articolo 5 della legge 282/63).

Va inoltre detto che il termine “sicurezza alimentare” è usato in ambito giuridico in modo diverso rispetto al “parlare corrente”. A livello europeo anche le violazioni di etichettatura rientrano nella normativa sulla sicurezza alimentare.

### La mail del lettore

*Leggendo la nota n. 2067 del 28 gennaio 2015 della Direzione generale della Sanità animale e dei Farmaci veterinari del Ministero della Salute (nella quale si afferma che «si intendono escluse dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida le violazioni delle norme poste a tutela della sicurezza» e che «la sanabilità delle sanzioni previste dal decreto legge 91/14 (ora legge 116/2014), per quel che riguarda gli operatori del settore agroalimentare operanti ai sensi dei regolamenti (CE) 852/04 e 853/04, era già prevista dall'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 193/2007, attuativo della direttiva 2004/41/CE») e la nota n. 19284 del 19 settembre 2014 della stessa Direzione («tutte le materie veterinarie sopra elencate – utilizzo dei farmaci veterinari, anagrafe degli animali, alimentazione animale e benessere animale in allevamento e durante il trasporto – prevedono già un proprio sistema sanzionatorio ben definito e normato da specifici decreti legislativi in attuazione della normativa comunitaria. Pertanto, anche in applicazione del criterio di specialità, per cui una legge generale non può derogare una legge speciale precedente, si ritiene che la norma di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legge 91/14 non sia da applicare ai campi di interesse veterinario sopra citati») sono rimasto alquanto perplesso poiché quanto sopra descritto riguarda anche il settore di competenza dei Servizi di Igiene degli alimenti e della Nutrizione.*

*Ritengo che la norma in oggetto, poiché in epigrafe riporta: “Capo I – disposizioni urgenti per il rilancio del sistema agricolo”, a rigor di logica dovrebbe essere applicata esclusivamente alla produzione primaria.*

*In ogni caso, comunque, per evitare confusione, andrebbe anche modificato il decreto legislativo 193/2007 affinché tutti gli organi di controllo applichino uniformemente quanto previsto dalla legge 116/2014, che, non dimentichiamo, pensata dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, si sovrappone al sopra citato decreto legislativo, quadro sanzionatorio dei regolamenti (CE) 852/04 e 853/04.*

*In assenza di tali modifiche, accade che vi sia un'allarmante disomogeneità nell'applicazione della legge 116/14 sul territorio nazionale che non può essere tollerata e che espone tutti, controllori e controllati, all'incertezza più totale e alla conseguente ingiusta ed incostituzionale disparità di trattamento.*

*Vi sembra possibile che venga diffidato ai sensi della legge 116/14 il gestore di una casetta dell'acqua e che nel contempo venga sanzionato direttamente un produttore primario per un'infrazione sanabile commessa per la prima volta?*

*E vi sembra possibile che un organo del Ministero della Salute non applichi alla produzione primaria una norma a lei rivolta?*

**Luciano Muroni**

Tecnico della prevenzione del Sian di Nuoro - Distretto di Macomer

Affermare che l'Icqr ha "esteso" il meccanismo della diffida alle violazioni che riguardano la "sicurezza alimentare" non è corretto: il Parlamento ha esteso la diffida alle "violazioni sanabili".

Peraltro, l'Icqr è attentissimo alle violazioni

che comportino "rischi per la salute umana" e, insieme al Ministero della Salute, è il *food fraud contact point* con l'Unione europea anche per quanto riguarda l'attivazione del cosiddetto Rasff, il Sistema di Allerta rapido comunitario per gli alimenti e i mangimi.

### A chi si applica l'istituto della diffida? Alcuni pareri

Se tra gli illeciti (amministrativi) cui applicare le novità introdotte dal decreto Campolibero siano comprese o meno le violazioni relative alle norme in materia di sicurezza alimentare ha cercato di chiarirlo anche il Ministero della Salute. Come riportato anche nella mail del lettore, in una nota scritta in risposta a quesiti sottopostigli in merito all'applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 1, commi 3 e 4, del d.l. 91/14, il Dicastero ha precisato che «si intendono escluse dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida le violazioni riguardanti norme poste a tutela della sicurezza alimentare e, più in generale, della salute umana, ivi comprese quelle in materia di sanità animale, farmaci veterinari, anagrafe degli animali, benessere (animale, *n.d.r.*) in allevamento e durante il trasporto, settore dei mangimi» (nota n. 2067 del 28 gennaio 2015 della Direzione generale della Sanità animale e dei Farmaci veterinari del Ministero della Salute, in risposta ai quesiti sottoposti da alcuni Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari).

In una seconda nota, ha poi affermato che «si intendono escluse dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida le violazioni sanabili comminate a carico degli operatori del settore primario, in forza della legislazione in materia di controllo sull'utilizzo dei farmaci veterinari, sull'anagrafe degli animali, sull'alimentazione animale e sul benessere in allevamento e durante il trasporto degli animali». In particolare, il Ministero della Salute ha precisato che «la sanabilità delle sanzioni previste dal d.l. 91/14, per quel che riguarda gli operatori del settore agroalimentare

operanti ai sensi dei regolamenti (CE) 852/04 e 853/04, era già prevista dall'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 193/2007, attuativo della direttiva 2004/41/CE. Inoltre, tutte le materie veterinarie sopra elencate – utilizzo dei farmaci veterinari, anagrafe degli animali, alimentazione animale e benessere animale in allevamento e durante il trasporto – prevedono già un proprio sistema sanzionatorio ben definito e normato da specifici decreti legislativi in attuazione della normativa comunitaria. Pertanto, anche in applicazione del criterio di specialità, per cui una legge generale non può derogare una legge speciale precedente, si ritiene che la norma di cui all'articolo 1, comma 3, del d.l. 91/14 non sia da applicare ai campi di interesse veterinario sopra citati» (nota n. 19284 del 19 settembre 2014 della Direzione generale della Sanità animale e dei Farmaci veterinari del Ministero della Salute, in risposta al quesito sottoposto il 27 agosto 2014 dalla Direzione generale Salute veterinaria della Regione Lombardia).

Partendo dal presupposto che le note non sono atti normativi – e, pertanto, sono prive del potere di innovare l'ordinamento giuridico – ma atti interni a un pubblico ufficio, che vincolano solo i comportamenti degli organi operativi subordinati dell'ufficio stesso (in questo caso, carabinieri del Nas e dipendenti Asl, Uvac (Uffici Veterinari per gli Adempimenti degli obblighi comunitari), Usmaf (Uffici di Sanità marittima, aerea e di frontiera) e Pif (Posti di Ispezione frontaliera)), abbiamo chiesto a tre esperti del settore a quali fattispecie ritengano sia applicabile il decreto "Campolibero" e, in particolare, l'istituto della diffida previsto dall'articolo 1, comma 3.

### • Carlo Correra, avvocato ed esperto di Legislazione degli alimenti



*Da un esame approfondito dell'articolo 1, commi 3 e 4, del decreto legge 91/2014, il cosiddetto "decreto Campolibero"*

e sua conversione nella legge 116/14, anche alla luce delle note ministeriali che si sono succedute in materia, ritengo di poter concludere che il meccanismo della "diffida", previsto dall'articolo 1 in questione, in realtà sia operante per tutte le aziende agroalimentari e non soltanto per le imprese agricole in senso stretto ovvero per quelle di cui all'articolo 2135 del codice civile, come invece avrebbe dovuto ritenersi alla luce del titolo dell'articolo in questione ("Disposizioni urgenti in materia di controlli sulle imprese agricole [...]").

In realtà, stante la limitazione del meccanismo ai soli errori ed omissioni formali, si dovrebbe concludere che la norma non sia applicabile alle disposizioni relative alla sicurezza alimentare, che invece attengono alla salubrità ovvero alla condizione sostanziale del prodotto alimentare.

Purtroppo, però, lo stesso comma 3 ha individuato come "violazioni sanabili" anche le «violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili», in tal modo entrando in contraddizione con se stesso e, quindi, ritenendo di poter estendere il meccanismo anche a violazioni che riguardino la sicurezza dell'alimento.

Sennonché, sempre il comma 3 limita l'applicazione del meccanismo della diffida alle infrazioni «per le quali è

• Il meccanismo della “diffida” (previsto dall’articolo 1 del decreto Campolibero) è quindi operante per tutte le aziende agroalimentari e non solo per le imprese agricole in senso stretto, come si riterrebbe alla luce del titolo dell’articolo in questione (“Dispo-

sizioni urgenti in materia di controlli sulle imprese agricole [...]”).

Esattamente: la diffida si applica per le violazioni di norme in materia agroalimentare, a prescindere dalla natura giuridica del soggetto che ha

prevista l’applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria» e, quindi, dobbiamo concludere che restano comunque fuori tutte le infrazioni sanzionabili penalmente ai sensi dell’articolo 5 della legge 283/1962.

In sintesi, fermo rimanendo il valore non vincolante delle note ministeriali nei confronti degli organi di controllo non dipendenti dalla specifica autorità amministrativa da cui promana la circolare, ritengo che si possa concludere che il meccanismo della diffida:

- riguardi tutte le aziende agroalimentari e non solo le imprese agricole ai sensi del codice civile;
- non possa riguardare le infrazioni sulla sicurezza alimentare per le quali sia comunque ravvisabile una sanzione penale.

• **Corrado Finardi, consulente agroalimentare**



Ritengo che l’istituto della diffida sia uno dei nodi più problematici del decreto Campolibero. Una nota ministeriale mai do-

vrebbe prevalere su un dettato normativo, peraltro chiaro: la norma in oggetto, infatti, prevede la possibilità di sanare situazioni anche in casi di «conseguenze dannose o pericolose», purché il prodotto non abbia raggiunto il consumatore.

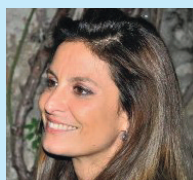
Per quel che vedo lavorando a fianco delle aziende, ad oggi la diffida è tranquillamente superata, all’atto pratico, da un termine di trenta giorni che, di base, i controllori concedono (l’articolo 6, comma 7, del d.lgs. 193/2007 prevede

che «nel caso in cui l’autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6» venga fissato «un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate»).

Ritengo, inoltre, che, qualora un controllore, accertata un’infrazione/non conformità, fornisca consigli all’operatore del settore alimentare (Osa), in modo spesso informale e come di frequente accade, circa la “risoluzione” dell’infrazione/non conformità in un «congruo termine di tempo» e qualora l’Osa non proceda a tale risoluzione nei suddetti termini, si dovrebbero concedere agli operatori ulteriori 20 giorni, soprattutto se nella prima segnalazione di non conformità i controllori non abbiano indicato che l’eventuale inadempienza a quanto loro consigliato comporterà l’erogazione di una sanzione amministrativa.

Come ulteriore nota, segnalo che ad oggi pochissime autorità di controllo conoscono l’istituto della diffida: l’unico ente ad aver predisposto una modulistica adeguata è l’Icqr.

• **Valeria Pullini, avvocato ed esperta di Legislazione degli alimenti**



Ritengo che il decreto legge 91/2014 (poi legge 116/2014) e, in particolare, l’istituto della diffida siano

rimasti pressoché privi di applicazione, sia per il fatto che la norma è passata un po’ troppo in sordina (appena dopo il boom della sua emanazione, non se ne è più sentito parlare), sia per evidenti difficoltà d’individuazione delle condizioni

fattuali, prima ancora che astratte, della relativa applicazione.

Non credo di poter escludere, inoltre, che il silenzio nel quale l’istituto della diffida è caduto sia dovuto anche al fatto della mancata emanazione della disciplina normativa sanzionatoria in tema di violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) 1169/2011. Quale sanzione amministrativa verrebbe applicata in caso di mancato adempimento, da parte dell’operatore del settore alimentare, dell’ordine di regolarizzazione contenuto nella diffida, considerato che la stessa viene applicata nei soli casi in cui alla trasgressione consegua l’irrogazione di una sanzione amministrativa meramente pecuniaria (tipica delle violazioni in tema di informazioni al consumatore)?

Altro punto “dolente”, inoltre, è quello relativo all’impugnabilità della diffida (ciò che pare essere stato escluso, essendo annoverabile, l’atto di diffida, nell’ambito degli atti preparatori, in quanto tali non in grado, in genere, di modificare le situazioni giuridiche sulle quali verrà invece ad incidere il successivo atto definitivo).

Mi preme sottolineare, infine, che, sì, le circolari ministeriali non sono atti aventi forza di legge, ma costituiscono, tuttavia, linee guida volte ad offrire chiarimenti sull’applicazione di atti normativi che si prestino a dubbi interpretativi. In questo senso, a volte facilitano l’opera di comprensione del testo normativo (e sempre preannunciano il modus agendi degli ufficiali di controllo che ad esse, certamente, si conformeranno). È altrettanto evidente che, se i chiarimenti offerti in sede ministeriale siano opinabili o non fondati, nulla toglie che ci si possa discostare da essi per far valere diverse ragioni in sede amministrativa o nella successiva eventuale sede processuale.



commesso la violazione; di conseguenza, il suo ambito di applicazione non è limitato alle sole imprese agricole.

• **Sempre nella circolare Icqrf n. 1377 del 21 agosto 2014 viene precisato che «nell'applicazione della diffida deve comunque utilizzarsi il criterio della sanabilità ed in tal senso [...] per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili. Gli Ispettori dell'Icqrf dovranno quindi valutare, caso per caso, la possibilità di reale "sanabilità" della violazione, con riguardo alle circostanze che caratterizzano il fatto illecito accertato e soprattutto all'effettiva possibilità di regolarizzare l'infrazione commessa o di eliminare le conseguenze dell'illecito». Sulla base di quali criteri "oggettivi" viene stabilita la sanabilità della violazione?**

Il presupposto oggettivo per l'applicazione della diffida va individuato nella "sanabilità" della violazione accertata. Per stabilire se una determinata violazione sia sanabile o meno, vanno verificate in concreto le caratteristiche che presenta l'azione o omissione commessa, nonché la sussistenza degli estremi che possano consentire la regolarizzazione dell'infrazione. Di conseguenza, la diffidabilità o meno di una violazione amministrativa va necessariamente accertata caso per caso.

• **Qualora il prodotto oggetto della violazione sia già stato venduto al consumatore finale, anche solo in parte, non essendo più possibile elidere le conseguenze dannose, non si è più in presenza di una fattispecie di sanabilità. È corretto? Può fare alcuni esempi di violazioni sanabili?**

È ovvio che non è diffidabile una violazione relativa all'etichetta irregolare di un vino o di un olio se il prodotto è già stato venduto: in

tal caso, non è più possibile sanare le conseguenze dannose prodotte dall'avvenuta commercializzazione, dal momento che la potenziale ingannevolezza dell'etichetta ha già realizzato i suoi effetti sui consumatori che hanno acquistato quel prodotto. Al contrario, le irregolarità concernenti il sistema di etichettatura e presentazione dei prodotti agroalimentari sono di norma diffidabili se il prodotto non è stato ancora messo in commercio, ovvero è stato già messo in vendita, ma non ha ancora raggiunto alcun consumatore, nemmeno in parte: in tale ipotesi, quindi, si può procedere alla diffida – sempre che sussistano gli altri presupposti di legge – e, se del caso, anche al sequestro cautelare del prodotto reperito fino ad avvenuta regolarizzazione delle etichette non conformi.

Anche in tema di trasporto dei prodotti, allorché sussista l'obbligo dell'emissione del documento di accompagnamento che deve scortare il prodotto dal venditore all'acquirente, la diffida risulta di regola applicabile allorché l'irregolarità sia accertata quando il trasporto non è ancora iniziato: in tal caso, infatti, sarebbe ancora possibile correggere il documento emesso irregolarmente o, eventualmente, emettere il documento non emesso. Di contro, la mancata emissione del documento di accompagnamento, così come l'irregolarità di alcune indicazioni nel medesimo contenute, non potrebbero essere più sanate e/o regolarizzate allorché il trasporto sia già iniziato o si sia addirittura concluso con l'arrivo del prodotto a destinazione. Gli Ispettori dell'Icqrf hanno inoltre un livello di preparazione e di formazione molto elevato, riconosciuto a livello mondiale, e sono quindi in grado di valutare con precisione la sanabilità o meno delle violazioni accertate.

• **Ad oggi, quante sono state le diffide effettuate?**

L'attuazione di questo meccanismo è stata finora particolarmente positiva: nei primi 30 mesi di applicazione della norma le diffide sono state 7.203.