

# Controlli ufficiali

## Il nuovo regolamento europeo 2017/625

**Azioni esecutive: confronto con il regolamento (CE) 882/2004**

*di Antonio Menditto\*, Anna Giovanna Fermani\*\*, Gualtiero Fazio\*\*\*,  
Alfredo Pecoraro\*\*\*\*, Fabrizio Anniballi\*, Bruna Auricchio\*,  
Concetta Scalfaro\*, Monica Gianfranceschi\*, Elisabetta Delibato\*,  
Dario De Medici\*, Raffaella Gargiulo\*, Paolo Stacchini\**

\*Dipartimento Sicurezza alimentare, Nutrizione e Sanità pubblica veterinaria, Istituto superiore di Sanità

\*\* Struttura semplice Servizio Tutela Igienico Sanitaria Alimenti Origine Animale, Unità operativa complessa Igiene degli Alimenti di Origine Animale, Dipartimento di Prevenzione, Asl Latina

\*\*\* Struttura semplice Ispezione dei Prodotti della pesca e dell'acquacoltura, Struttura Complessa Igiene Alimenti di Origine Animale, Asl 2 Sistema Sanitario Regione Liguria

\*\*\*\* Unità Operativa Veterinaria Igiene degli Allevamenti e delle Produzioni zootecniche, Asl Napoli 3 Sud

13

### **Le basi giuridiche delle azioni esecutive delle autorità competenti e della Commissione europea**

I presente lavoro è il dodicesimo di una serie dedicata al regolamento (UE) 2017/625 (Rcu\_625) «relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari [...]».

Il Rcu\_625 è entrato in vigore il 27 aprile 2017 e le disposizioni in esso contenute dovranno essere applicate in via principale a partire dal 14 dicembre 2019, in sostituzione di quelle contenute nel regolamento (CE) 882/2004 (Rcu\_882) «relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la

conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali».

Nei precedenti lavori sono stati oggetto di trattazione:

- gli aspetti legislativi e la tempistica di attuazione, l'oggetto e l'ambito di applicazione del Rcu<sup>1</sup>;
- il tema della terminologia (concetti, termini e definizioni) utilizzata nel Rcu<sup>2</sup>;
- il sistema di controllo che le autorità competenti devono porre in essere per garantire un efficace svolgimento delle attività e dei processi inerenti alle attività di controllo ufficiale<sup>3</sup>;
- i metodi e le tecniche dei controlli ufficiali<sup>4</sup>;
- la documentazione scritta dei controlli ufficiali<sup>5</sup>;
- l'audit degli operatori della filiera agroali-

mentare<sup>6</sup>;

- la certificazione ufficiale<sup>7</sup>;
- la formazione del personale addetto ai controlli ufficiali<sup>8</sup>;
- la verifica dell'efficacia dei controlli ufficiali<sup>9</sup>;
- il campionamento per l'analisi, i laboratori ufficiali e l'attività di laboratorio<sup>10</sup>;
- i laboratori di riferimento europei e nazionali<sup>11</sup>.

Con questo dodicesimo lavoro ci si propone di approfondire il tema delle basi giuridiche inerenti alle "azioni esecutive" ("Enforcement Action", in lingua inglese) ad opera delle autorità competenti (Ac) degli Stati Membri e della Commissione, contenute nel Titolo VII del Rcu\_625, che si suddivide in due Capi:

- il Capo I, "Azioni delle autorità competenti e sanzioni" ("Action by the Competent Authorities and Penalties", in lingua inglese), che si compone di 4 articoli, dal 137 al 140;
- il Capo II, "Misure di verifica dell'attuazione dell'Unione" ("Union Enforcement Measures", in lingua inglese), che si compone di un solo articolo: il 141.

Nello specifico, gli articoli di cui sopra trattano le seguenti tematiche:

- l'articolo 137: "Obblighi generali delle autorità competenti per quanto concerne la verifica dell'attuazione" ("General Obligation of the Competent Authorities as Regards Enforcement Action");
- articolo 138: "Azioni in caso di accertata non conformità" ("Actions in the Event of Established Non-Compliance");
- l'articolo 139: "Sanzioni" ("Penalties");
- l'articolo 140: "Segnalazione di violazioni" ("Reporting of Infringements");
- l'articolo 141: "Gravi disfunzioni del Sistema di Controllo di uno Stato membro" ("Serious Disruption in a Member State's Control System").

Alle tematiche di cui sopra sono dedicati i considerando del Rcu\_625 che vanno dal numero 88 al numero 91. In particolare:

- il considerando 88 è dedicato alle azioni

che le Ac devono porre in essere in caso di «sospetta non conformità» e di «accertata non conformità»; tali azioni sono oggetto di basi giuridiche rispettivamente negli articoli 137 e 138;

- il considerando 89 tratta il tema delle competenze della Commissione europea in caso di «disfunzioni nei sistemi di controllo di uno Stato membro»; tali competenze della Commissione europea sono oggetto di basi giuridiche nell'articolo 141;
- il considerando 90 è dedicato alle sanzioni in caso di infrazione delle norme contenute nella «legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare» (Uafcl); le sanzioni sono oggetto di basi giuridiche nell'articolo 139;
- il considerando 91 tratta il tema della segnalazione di infrazioni alle norme contenute nell'Uafcl; le segnalazioni di infrazioni sono oggetto di basi giuridiche nell'articolo 140.

In relazione agli ambiti di cui sopra, i requisiti del Rcu\_625 saranno confrontati con quelli contenuti nel Rcu\_882, tenendo conto della tavola di concordanza riportata nella *Tabella 1*, da cui si evince che le basi giuridiche contenute negli articoli 137 e 140 del Rcu\_625 introducono elementi di novità rispetto alle norme contenute nell'Rcu\_882.

Sebbene di portata generale, il presente lavoro tratta il tema delle azioni esecutive, con particolare riferimento ai controlli ufficiali (Cu) in capo alle Ac sanitarie di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 193/2007.

## I considerando inerenti alle azioni esecutive (Titolo VII del Rcu\_625)

In base al considerando 88 del Rcu\_625, le Ac degli Stati Membri «dovrebbero indagare sui casi di sospetta non conformità alla Uafcl e, qualora si accerti un caso di non conformità, determinarne l'origine e la portata nonché le responsabilità degli operatori».

Le Ac dovrebbero inoltre «adottare le misure opportune per garantire che gli operatori in questione pongano rimedio alla situazione e

Tabella 1

**Tavola di concordanza dell'articolato normativo di cui al Titolo VII "Azioni esecutive" e al Titolo IV "Assistenza amministrativa e Collaborazione" del Rcu\_625, con l'articolato normativo del Titolo VII "Misure di attuazione" del Rcu\_882**

RCU_625		RCU_882	
Titolo IV			RCU_882
Titolo VII	Articolo 105, paragrafo 1	Titolo VII	Articolo 54, paragrafo 4
	Articolo 137 paragrafo 1		--
	Articolo 137 paragrafo 2		--
	Articolo 137 paragrafo 3		--
	Articolo 138, paragrafo 1		Articolo 54, paragrafo 1
	Articolo 138, paragrafo 2		Articolo 54, paragrafo 2
	Articolo 138, paragrafo 3		Articolo 54, paragrafo 3
	Articolo 138, paragrafo 4		Articolo 54, paragrafo 5
	Articolo 139, paragrafo 1		Articolo 55, paragrafo 1
	Articolo 139, paragrafo 1		Articolo 55, paragrafo 2
	Articolo 140, paragrafo 1		--
	Articolo 140, paragrafo 2		--
	Articolo 141, paragrafo 1		Articolo 56, paragrafo 1
	—		Articolo 56, paragrafo 2, lettera a)
	Articolo 141, paragrafo 2		Articolo 56, paragrafo 2, lettera b)

per prevenire ulteriori casi di non conformità». L'organizzazione e lo svolgimento di indagini e azioni di esecuzione da parte delle Ac «dovrebbe tenere debitamente conto dei potenziali rischi e della probabilità che vi siano pratiche fraudolente o ingannevoli nella filiera agroalimentare». Con il considerando 89, viene esplicitato che la verifica del rispetto dell'Uafcl mediante i Cu «è

di fondamentale importanza per garantire che gli obiettivi di tale legislazione siano effettivamente conseguiti in tutta l'Unione. Disfunzioni nei sistemi di controllo di uno Stato membro possono in certi casi ostacolare fortemente la realizzazione di tali obiettivi e causare l'insorgenza di rischi sanitari per l'uomo, per gli animali e per le piante, per il benessere degli animali o,

relativamente a Ogm e prodotti fitosanitari, anche rischi per l'ambiente, indipendentemente dal coinvolgimento o dalla responsabilità degli operatori o di altre parti coinvolte, oppure comportare situazioni di grave e diffusa non conformità alla legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare». Al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione del Rcu\_625, «la Commissione dovrebbe poter reagire, nel caso di gravi disfunzioni nel Sistema di Controllo di uno Stato membro, adottando misure dirette a contenere o eliminare tali rischi dalla filiera agroalimentare fino a quando lo Stato membro in questione non metta in atto quanto necessario per porre rimedio alle disfunzioni del sistema dei controlli. È pertanto opportuno attribuire alla Commissione competenze di esecuzione». In base al considerando 90, le infrazioni delle norme contenute nell'Uafcl e nel Rcu\_625 «dovrebbero essere punite con sanzioni a livello nazionale effettive, dissuasive e proporzionate in tutta l'Unione, la cui severità tenga conto, tra l'altro, dei potenziali danni alla salute umana che possono derivare dalle infrazioni, anche nei casi in cui gli operatori non cooperino durante un controllo ufficiale e nei casi in cui siano prodotti o utilizzati certificati o attestati ufficiali falsi o ingannevoli». Sempre in base al considerando 90, «affinché le sanzioni pecuniarie applicabili a infrazioni alla normativa commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli siano sufficientemente deterrenti, dovrebbero essere fissate a un livello possibilmente superiore al vantaggio indebito che otterrebbe l'autore da tali pratiche».

Con il considerando 91 viene introdotto il principio che chiunque dovrebbe poter portare all'attenzione delle Ac nuove informazioni che assistano le Ac stesse «nell'individuazione di casi di infrazione al presente regolamento e alle norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2, e nella relativa irrogazione di sanzioni. La denuncia di irregolarità potrebbe tuttavia essere scoraggiata dalla mancanza di procedure chiare o dal timore di ritorsioni». Nel merito, il considerando 91 fornisce le motivazioni alla base del principio di cui sopra: «La segnalazione delle infrazioni al presente regolamento è uno strumento utile per garantire che un'Ac possa individuare le infrazioni e irrogare le relative sanzioni.

Sempre in base al considerando 91, il Rcu\_625 dovrebbe infine garantire la sussistenza di modalità adeguate per consentire a chiunque di segnalare alle Ac eventuali infrazioni al Rcu\_625 stesso, «proteggendo la persona che effettua la segnalazione da ritorsioni».

## L'articolato normativo inerente alle azioni esecutive (Titolo VII del Rcu\_625)

### Obblighi generali delle Ac sulla verifica dell'attuazione (articolo 137)

Nel primo paragrafo dell'articolo 137, il legislatore unionale individua quali devono essere le azioni che le Ac devono adottare in via prioritaria «per eliminare o contenere i rischi per la sanità umana, animale e vegetale, per il benessere degli animali o, per quanto riguarda gli Ogm e i prodotti fitosanitari, anche per l'ambiente». Per tale previsione normativa, che risulta coerente con l'ampliamento del campo di applicazione di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del Rcu\_625, non è rinvenibile alcuna concordanza con l'articolato normativo di cui al Titolo VII "Misure di attuazione" del Rcu\_882 (*Tabella 1*). Parimenti, non risulta rinvenibile nel Rcu\_882 una previsione normativa che concordi con il contenuto del paragrafo 2 dell'articolo 137 del Rcu\_625, che recita: «In caso di sospetta non conformità, le Ac svolgono un'indagine per confermare o eliminare tale sospetto». Le azioni che le Ac, se necessario, pongono in essere ai sensi del paragrafo 2 sono ricomprese nel successivo paragrafo 3 dello stesso articolo 137, che dispone: «Se necessario le azioni intraprese ai sensi del paragrafo 2 comprendono: a) un'intensificazione dei Cu su animali, merci e operatori per un periodo di tempo opportuno; b) il fermo ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati, a seconda del caso».

In merito al "fermo ufficiale", è necessario segnalare come questo sia la traduzione del termine inglese "Official Detention", che nelle restanti parti dello stesso Rcu viene tradotto con il termine "blocco ufficiale". Al di là dell'evidente problema di traduzione, che diventa anche

linguistico, è necessario segnalare che, con il Rcu\_625, il blocco ufficiale diviene uno strumento esecutivo da utilizzare in un ambito ben più ampio di quello consentito nel Rcu\_882. In tale regolamento, lo strumento del blocco ufficiale risulta citato all'interno del Capo V "Controlli ufficiali sull'introduzione di mangimi e alimenti provenienti dai Paesi terzi" di cui al Titolo II "Controlli ufficiali ad opera degli Stati membri". In tal senso, si segnala come il Capitolo I di cui all'allegato A (Linee guida per il funzionamento ed il miglioramento dell'attività di controllo ufficiale da parte delle autorità competenti in materia di Sicurezza degli alimenti e Sanità pubblica veterinaria) dell'accordo Stato Regioni 46/CSR 2014<sup>12</sup> preveda l'utilizzo del blocco ufficiale esclusivamente da parte del personale dell'Ac operante negli Uffici di Sanità marittima, aerea e di frontiera (Usmaf) e nei Posti di Ispezione frontaliera (Pif).

Gli strumenti che il legislatore ha messo a disposizione delle Ac nel paragrafo 3 dell'articolo 137 sono comunque funzionali all'obbligo, parimenti posto in capo alle medesime, di mettere in atto tutte le azioni necessarie per passare dalla situazione di sospetto alla situazione di certezza, accertando la non conformità ed adottando le appropriate azioni esecutive ovvero la conformità, disponendo in tal caso la chiusura dell'indagine amministrativa senza che ci sia luogo a procedere.

### Azioni in caso di accertata non conformità (articolo 138)

Con il successivo articolo 138 dal titolo "Azioni in caso di accertata non conformità", il legislatore stabilisce le azioni che possono essere intraprese dalle Ac. Per i paragrafi 1, 2, 3 di questo articolo è possibile stabilire una cordanza con i paragrafi 1, 2, 3 dell'articolo 54 del Rcu\_882 (*Tabella 1*). Le autorità competenti, quando il caso di non conformità è accertato, in base al paragrafo 1: «a) intraprendono ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore; e b) adottano le misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi».

Le Ac, nel decidere quali misure adottare, tengono in considerazione sia la natura della non conformità sia i precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità. Si segnala che nel Rcu\_882, il primo paragrafo dell'articolo 54 prevede che le Ac tengano conto, oltre che della natura della non conformità, anche dei precedenti dell'operatore relativamente alla non conformità.

Le azioni che devono essere intraprese a cura delle Ac, quando agiscono conformemente al paragrafo 1 dell'articolo 138, comprendono «ogni provvedimento che ritengono opportuno per garantire la conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2». Nel merito, si rappresenta come la locuzione «tra cui i seguenti», che precede l'elenco delle possibili azioni che vanno dalla lettera a) alla lettera k), lasci alle Ac quell'ampio spazio di manovra previsto anche dal Rcu\_882, ma "relegato" alla lettera h) dell'articolo 54, paragrafo 2 («qualsiasi altra misura ritenuta opportuna dall'autorità competente»). Al di là di questa necessaria quanto opportuna precisazione, si ritiene utile riportare per esteso l'elenco delle azioni che il legislatore unionale rende disponibili alle Ac nel Rcu\_625. Esse:

- «dispongono o eseguono trattamenti su animali;
- dispongono lo scarico, il trasbordo su un altro mezzo di trasporto, la detenzione e cura, i periodi di quarantena, il rinvio dell'abbattimento degli animali e, se necessario, il ricorso ad assistenza veterinaria;
- dispongono i trattamenti sulle merci, la modifica delle etichette o le informazioni correttive da fornire ai consumatori;
- 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;
- dispongono che l'operatore aumenti la frequenza dei propri controlli;
- dispongono che determinate attività dell'operatore interessato siano soggette a Cu più numerosi o sistematici;
- 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;
- 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;
  - 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;
  - 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;
  - 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».

18

Nel complesso, è necessario segnalare come il legislatore unionale, attraverso l'articolato di cui sopra, abbia proceduto ad un'ampia revisione delle possibili azioni, solo in parte attribuibile all'ampliamento del campo di applicazione del Rcu.

Corre obbligo sottolineare in modo particolare l'accento posto dal legislatore comunitario sulle azioni che hanno per oggetto gli animali e la salute animale (vedasi lettere a), b) e k).

Nel paragrafo 3 vengono esplicitati gli obblighi in capo alle Ac riconducibili al diritto alla difesa, peraltro già qualificato nel Rcu\_882. Tali precetti risultano coerenti con la normativa nazionale concernente la gestione dei procedimenti amministrativi. In base al citato paragrafo: «Le autorità competenti trasmettono all'operatore interessato o a un suo rappresentante: a) notifica scritta della loro decisione concernente l'azione o il provvedimento da adottare a norma dei paragrafi 1 e 2, unitamente alle relative motivazioni; e b) informazioni su ogni diritto di ricorso contro tali decisioni e sulla procedura e sui termini applicabili a tale diritto di ricorso». Nel paragrafo 4 viene ribadito quanto già disposto nell'articolo 54, paragrafo 5, del Rcu\_882 a

proposito del fatto che «tutti i costi sostenuti a norma del presente articolo sono a carico degli operatori responsabili».

Completamente nuova è la previsione del paragrafo 5 che recita: «In caso di rilascio di certificati ufficiali falsi o ingannevoli o in caso di uso improprio di certificati ufficiali, le autorità competenti adottano misure opportune, tra cui: a) la sospensione temporanea del certificatore dalle sue funzioni; b) la revoca dell'autorizzazione a firmare certificati ufficiali; c) qualsiasi altro provvedimento volto a prevenire la ripetizione dei reati di cui all'articolo 89, paragrafo 2»<sup>13</sup>. La previsione inserita in questo paragrafo completa le disposizioni in materia di certificazione ufficiale contenute nel Capo VII "Certificazione ufficiale" del Titolo II del Rcu\_625 e costituisce, almeno per la parte inerente al «rilascio di certificati ufficiali falsi o ingannevoli» una vera e propria modifica del significato complessivo da assegnare all'intero Titolo VII. Ciò in quanto vengono ad essere oggetto di azioni esecutive non solo gli operatori, ma anche quei membri dell'Ac che si rendessero responsabili del reato di falso collegato alla emissione di certificati ufficiali.

### Sanzioni (articolo 139)

In base all'articolo 139, spetta agli Stati membri stabilire le norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione delle disposizioni del Rcu\_625 e adottare tutte le misure necessarie ad assicurare la loro attuazione. Coerentemente con il dettato dell'articolo 17, paragrafo 2, del Regolamento (CE) 178/2002, le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Per quanto riguarda la tempistica, gli Stati membri hanno l'obbligo di notificare alla Commissione le disposizioni prese entro il 14 dicembre 2019. Ogni eventuale successiva modifica delle disposizioni adottate deve essere notificata dagli Stati membri alla Commissione europea senza ritardi.

In base al paragrafo 2: «Gli Stati membri provvedono affinché le sanzioni pecuniarie per violazioni del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli<sup>14</sup>, rispecchino, conformemente al diritto nazionale,

come minimo il vantaggio economico per l'operatore o, se del caso, una percentuale del fatturato dell'operatore».

### Segnalazione di violazioni (articolo 140)

In base al paragrafo 1, gli Stati membri provvedono affinché le Ac dispongano di meccanismi efficaci che consentano la segnalazione di violazioni, potenziali o effettive, del Rcu\_625. In quanto ai meccanismi da porre in essere in relazione alle previsioni del paragrafo 1, essi sono elencati nel successivo paragrafo 2 ed «includono almeno:

- a) procedure per il ricevimento di segnalazioni di violazioni e per il relativo seguito;
- b) protezione adeguata delle persone che segnalano una violazione da ritorsioni, discriminazioni o altri tipi di trattamento iniquo; e
- c) protezione dei dati personali delle persone che segnalano una violazione in conformità del diritto dell'Unione e nazionale».

Nel Rcu\_882 non si rinvengono precetti analoghi.

### Gravi disfunzioni del Sistema di Controllo di uno Stato membro (articolo 141)

In base a tale articolo, la Commissione – nei casi in cui disponga di prove inerenti a gravi disfunzioni del Sistema di Controllo di uno Stato membro, tali da costituire un rischio sanitario diffuso per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o, per quanto riguarda gli Ogm e i prodotti fitosanitari, anche per l'ambiente, o comportare una diffusa violazione dell'Uafcl – richiede allo Stato membro di porre rimedio entro un determinato termine. Qualora lo Stato membro interessato non ponga rimedio alla situazione su richiesta della Commissione ed entro i termini opportuni da essa stabiliti, la Commissione stessa adotta misure da applicarsi finché le disfunzioni del Sistema di Controllo non sono state eliminate. Le misure comprendono:

- il divieto di mettere a disposizione sul mer-

cato o trasportare, spostare o altrimenti movimentare determinati animali o merci a cui sono attinenti alle disfunzioni del Sistema di Controllo;

- condizioni particolari per le attività, gli animali o le merci di cui alla lettera a);
- la sospensione dello svolgimento dei controlli ufficiali nei posti di controllo frontalieri o in altri punti di controllo interessati dalle disfunzioni del Sistema dei Controlli ufficiali, o la revoca di tali posti di controllo frontalieri o punti di controllo;
- altre misure temporanee necessarie per contenere tale rischio finché le disfunzioni non siano eliminate.

Le misure di cui sopra sono adottate mediante atti di esecuzione che seguono la procedura d'esame, vale a dire con l'assistenza del Comitato permanente per i Vegetali, gli Animali, gli Alimenti e i Mangimi istituito dall'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento (CE) 178/2002, il cui parere è vincolante<sup>15</sup>.

Nel caso in cui sussistano motivi di urgenza debitamente giustificati connessi alla sanità umana e animale o, per quanto riguarda gli Ogm e i prodotti fitosanitari, anche alla protezione dell'ambiente, la Commissione adotta un atto di esecuzione che è immediatamente applicabile senza previa presentazione al Comitato e rimane in vigore per un periodo non superiore a sei mesi.

Il Rcu\_882 prevede, all'articolo 56, sostanzialmente analoghe modalità di gestione, sebbene rimandi espressamente all'adozione delle «misure urgenti per alimenti e mangimi di origine comunitaria o importati da un Paese terzo», contenute nell'articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002.

Queste consistono in:

- sospensione dell'immissione sul mercato o dell'utilizzazione dell'alimento in questione;
- sospensione dell'immissione sul mercato o dell'utilizzo del mangime in questione;
- determinazione di condizioni particolari per l'alimento o il mangime in questione;
- qualsiasi altra misura provvisoria adeguata.

Tali misure sono adottate dalla Commissione

soltanto dopo che i controlli comunitari hanno indicato e segnalato la non conformità alla normativa comunitaria e se lo Stato membro non ha corretto la situazione a richiesta della Commissione e entro i termini da essa fissati.

Anche il Rcu\_882, in virtù del rinvio all'articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002, prevede che la Commissione sia assistita dal Comitato permanente per la Catena alimentare e la Salute degli animali e segua la procedura d'esame con parere vincolante espresso dal comitato, così come che venga adottata una procedura d'urgenza, differendo il parere del Comitato.

## Discussione e conclusioni

Le disposizioni di cui al Rcu\_882, incluse quelle inerenti alle misure di attuazione nazionali di cui agli articoli 54 e 55, si applicano fino al 13 dicembre 2019. A partire dal 14 dicembre 2019 si applicheranno gli articoli da 137 a 140 del Capo I "Azioni delle autorità competenti e sanzioni", Titolo VII "Azioni esecutive" ("Enforcement Action", in lingua inglese) del Rcu\_625.

Al fine di avere uno sguardo d'insieme sulle modifiche introdotte dal Rcu\_625 in materia di verifica dell'attuazione, nella Tabella 2 l'articolo normativo del Titolo VII del Rcu\_882 è confrontato con il Titolo VII del Rcu\_625. Anche dopo che il Rcu\_625 diverrà attuativo, la responsabilità della definizione delle misure nazionali di attuazione spetterà agli Stati membri<sup>16</sup>, mentre alle autorità competenti, nonché agli organi di controllo, sarà demandata l'adozione di tutte le azioni necessarie per assicurare che le misure disposte dagli Stati membri siano attuate garantendo la perfezione e l'efficacia dell'azione e, più in generale, il buon andamento della pubblica amministrazione<sup>17, 18</sup>.

Le misure nazionali di attuazione, a loro volta, possono essere ricondotte a tre macroambiti oggetto di specifica normativa nell'ordinamento italiano<sup>19</sup>:

- l'esercizio dell'azione/attività amministrativa nell'ambito del procedimento amministrativo cosiddetto "ordinario" inteso come

una sequenza ordinata di atti finalizzata all'emanazione di un provvedimento amministrativo<sup>20</sup>; le norme di riferimento sono contenute, in via principale, nella legge 241/1990 e successive modifiche e integrazioni;

- l'esercizio del potere sanzionatorio nell'ambito del procedimento amministrativo sanzionatorio, inteso come una sequenza ordinata di atti finalizzata dapprima a contestare l'illecito amministrativo da parte dell'agente/organo accertatore e poi, in caso di mancato pagamento da parte del/i destinatario/i, all'emanazione di un provvedimento sanzionatorio da parte dell'organo preposto all'ordinanza ingiunzione<sup>21</sup>; le norme di riferimento, che si ispirano al principio della depenalizzazione<sup>22</sup>, fanno capo, in via principale, alla legge 689/1981 e successive modifiche e integrazioni nonché a una serie di norme emanate successivamente, tra cui il decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507<sup>23</sup>;
- l'esercizio, per quanto di competenza, dell'azione penale; le norme di riferimento sono contenute, in via principale, nel codice penale e nel codice di procedura penale nonché nella legge 283/1962<sup>24</sup>.

L'articolo 140 del Rcu\_625 in materia di segnalazione di violazioni introduce una novità nel panorama della legislazione alimentare. La peculiarità del nuovo istituto risiede anche nell'obbligo di individuare idonee misure da mettere in atto per la protezione di coloro che segnalano le violazioni al fine di evitare ritorsioni, discriminazioni o altri trattamenti iniqui<sup>25</sup>.

La "segnalazione" in questione ha una funzione di allerta, che l'autorità competente deve valutare, approfondire e verificare in previsione dell'adozione di opportuni provvedimenti a tutela della salute pubblica.

Lo spirito della norma comunitaria è quello di incentivare la collaborazione da parte di persone o associazioni, estranee all'autorità competente, al fine di far emergere fenomeni illeciti nell'applicazione della norma in questione. Non è necessario che la violazione sia effettiva, essendo possibile segnalare anche situazioni "potenziali" di irregolarità

**Tabella 2**  
**L'articolato normativo del Titolo VII del Rcu\_882 a confronto con il Titolo VII del Rcu\_625**

<b>TITOLO VII DEL RCU 882</b>	<b>TITOLO VII DEL RCU 625</b>
Titolo VII "Misure di attuazione" (Title VII "Enforcement Measures", in lingua inglese)	Titolo VII "Azioni Esecutive" (Title VII "Enforcement Action", in lingua inglese)
Capo I "Misure nazionali di attuazione" (Chapter I "National Enforcement Measures", in lingua inglese)	Capo I "Azioni delle autorità competenti e sanzioni" (Chapter I "Actions by the competent authorities and penalties", in lingua inglese)
Articolo 54 "Azioni in caso di non conformità alla normativa" <sup>1</sup> (Article 54 "Action in case of non-compliance", in lingua inglese)	Articolo 138 "Azioni in caso di accertata non conformità" (Article 138 "Actions in the event of established non-compliance", in lingua inglese)
Articolo 55 "Sanzioni" <sup>2</sup> (Article 55 "Sanctions", in lingua inglese)	Articolo 139 "Sanzioni" (Article 139 "Penalties", in lingua inglese)

<sup>1</sup> Per completezza di trattazione, si riporta per intero l'articolo 54 "Azioni in caso di non conformità alla normativa" del Rcu\_882, i cui precetti rimangono in vigore fino al 13 dicembre 2019:

«1. L'autorità competente che individui una non conformità interviene per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione. Nel decidere l'azione da intraprendere, l'autorità competente tiene conto della natura della non conformità e dei dati precedenti relativi a detto operatore per quanto riguarda la non conformità.

2. Tale azione comprende, a seconda dei casi, le seguenti misure:

- a) l'imposizione di procedure di igienizzazione o di qualsiasi altra azione ritenuta necessaria per garantire la sicurezza del mangime e degli alimenti o la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali;
- b) la restrizione o il divieto dell'immissione sul mercato, dell'importazione o dell'esportazione di mangimi, alimenti o animali;
- c) il monitoraggio e, se necessario, la decisione del richiamo, del ritiro e/o della distruzione di mangimi o alimenti;
- d) l'autorizzazione dell'uso di mangimi o di alimenti per fini diversi da quelli originariamente previsti;
- e) la sospensione delle operazioni o la chiusura in toto o in parte dell'azienda interessata per un appropriato periodo di tempo;
- f) la sospensione o il ritiro del riconoscimento dello stabilimento;
- g) le misure di cui all'articolo 19 sulle partite provenienti da Paesi terzi;
- h) qualsiasi altra misura ritenuta opportuna dall'autorità competente.

3. L'autorità competente trasmette all'operatore interessato o a un suo rappresentante:

- a) notifica scritta della sua decisione concernente l'azione da intraprendere a norma del paragrafo 1, unitamente alle relative motivazioni;
- b) informazioni sui diritti di ricorso avverso tali decisioni e sulla procedura e sui termini applicabili.

4. Se del caso, l'autorità competente notifica la sua decisione anche all'autorità competente dello Stato membro d'invio.

5. Tutti i costi sostenuti a norma del presente articolo sono a carico dell'operatore del settore dei mangimi e degli alimenti responsabile».

<sup>2</sup> Per completezza di trattazione, si riporta per intero l'articolo 55 "Sanzioni" del Rcu\_882, i cui precetti rimangono in vigore fino al 13 dicembre 2019:

«1. Gli Stati membri stabiliscono le regole in materia di sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa sui mangimi e sugli alimenti e di altre disposizioni comunitarie concernenti la tutela della salute e del benessere degli animali e prendono tutte le misure necessarie per assicurare che siano attuate. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Gli Stati membri notificano senza indugio alla Commissione le disposizioni applicabili in caso di violazione della normativa in materia di mangimi e di alimenti e qualsiasi successiva modifica».

che, in relazione alle conoscenze del segnalante, possano in modo altamente probabile determinare il verificarsi di un fatto illecito. La disposizione normativa non dà una lista di possibili violazioni da segnalare, ma considera rilevanti ai fini della segnalazione qualsiasi comportamento illecito o foriero di illeciti.

Le condotte illecite da segnalare possono riguardare situazioni di cui il soggetto sia ve-

nuto direttamente a conoscenza o acquisite in occasioni lavorative o di vita, seppure in modo causale. È opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate ed offrano il maggior numero di elementi, al fine di consentire all'autorità competente le dovute verifiche.

In riferimento alle tematiche trattate nel presente lavoro e, più in generale, all'intero complesso degli argomenti trattati nei

precedenti lavori di questa serie dedicata al Rcu\_625, i nuovi precetti introdotti dal Rcu\_625 anche in materia di azione esecutive, attuativi a partire dal 14 dicembre 2019, rendono necessari, nelle opportune sedi istituzionali, a breve/medio termine, tutti gli approfondimenti del caso.

Si pensi, ad esempio alla definizione del nuovo regime sanzionatorio per le violazioni del Rcu\_625.

Nel merito, si segnala che l'articolo 11 del disegno di legge ordinario: «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018» (atto Camera n. 1201, presentato il 26 settembre 2018) conferisce al Governo la delega per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione

sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari<sup>26</sup>.

Risulta particolarmente significativo il passaggio dell'articolo 11, comma 3, di seguito riportato: «Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici: a) adeguare e racordare le disposizioni nazionali vigenti alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625, con abrogazione espressa delle norme nazionali incompatibili e mediante coordinamento e riordino di quelle residue [...] g) ridefinire il sistema sanzionatorio per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 attraverso la previsione di sanzioni amministrative efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle violazioni medesime».

<sup>1</sup> Vedi l'articolo *"Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625"* (I parte) di Antonio Menditto, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Paolo Stacchini, pubblicato su *"Alimenti&Bevande"* n. 8/2017, alle pagine 23-39.

<sup>2</sup> Vedi l'articolo *"Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625"* (II parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Virginia Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su *"Alimenti&Bevande"* n. 9/2017, alle pagine 19-39.

<sup>3</sup> Vedi l'articolo *"Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625"* (III parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su *"Alimenti&Bevande"* n. 1/2018, alle pagine 25-37.

<sup>4</sup> Vedi l'articolo *"Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625"* (IV parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su *"Alimenti&Bevande"* n. 2/2018, alle pagine 22-31.

<sup>5</sup> Vedi l'articolo *"Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625"* (V parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su *"Alimenti&Bevande"* n. 3/2018, alle pagine 30-47.

<sup>6</sup> Vedi l'articolo *"Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625"* (VI parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su *"Alimenti&Bevande"* n. 4/2018, alle pagine 33-53.

<sup>7</sup> Vedi l'articolo *"Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625"* (VII parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Alfredo Pecoraro, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su *"Alimenti&Bevande"* n. 5/2018, alle pagine 37-58.

<sup>8</sup> Vedi l'articolo *"Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625"* (VIII parte) di Antonio Menditto,

- Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Alfredo Pecoraro, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Camilla Marchiafava, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 6/2018, alle pagine 32-51.
- <sup>9</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (IX parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo e Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 7/2018, alle pagine 36-54.
- <sup>10</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (X parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Concetta Scalfaro, Monica Gianfranceschi, Elisabetta Delibato, Alfonsina Fiore, Antonietta Gattuso, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Camilla Marchiafava, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 8/2018, alle pagine 29-54.
- <sup>11</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (XI parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Concetta Scalfaro, Monica Gianfranceschi, Elisabetta Delibato, Alfonsina Fiore, Antonietta Gattuso, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Camilla Marchiafava, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 9/2018, alle pagine 28-54.
- <sup>12</sup> Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome, accordo del 7 febbraio 2013, n. 46/CSR: «Accordo, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante: «Linee guida per il funzionamento ed il miglioramento dell'attività di controllo ufficiale da parte del Ministero della Salute, delle Regioni e Province autonome e delle Asl in materia di Sicurezza degli alimenti e Sanità pubblica veterinaria», pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale n. 73 del 27 marzo 2013.
- <sup>13</sup> Il paragrafo 2 dell'articolo 89 del Rcu\_625 recita: «Le autorità competenti adottano tutte le misure opportune per impedire il rilascio di certificati ufficiali falsi o ingannevoli e l'uso improprio di certificati ufficiali».
- <sup>14</sup> Nel regolamento (CE) 178/2002 e, più in generale, nella normativa cogente comunitaria/unionale in materia di catena agroalimentare, non viene fornita una definizione del termine "pratiche fraudolente o ingannevoli". Relativamente alle frodi alimentari, sul sito dedicato della Commissione europea ("Food fraud": [https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud_en)) vengono fornite le seguenti indicazioni (traduzione a cura degli autori del presente articolo): "Non esiste una definizione armonizzata a livello di UE per "frode alimentare". Tuttavia, la mancanza di una definizione armonizzata non impedisce alla Commissione europea e ai Paesi dell'UE di adottare azioni coordinate contro le "pratiche fraudolente" nella filiera alimentare. È ampiamente riconosciuto che le frodi alimentari comprendono i casi in cui vi è una violazione della legislazione alimentare dell'UE, che viene commessa intenzionalmente per perseguire un guadagno economico o finanziario attraverso l'inganno del consumatore".
- <sup>15</sup> La procedura è prevista dall'articolo 145, paragrafo 2, del Rcu\_625 che, a sua volta, in questi casi rimanda al regolamento (UE) 182/2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.
- <sup>16</sup> Il dettato dell'articolo 17, paragrafo 2, ultima frase del regolamento (CE) 178/2002 aggiunge importanti elementi conoscitivi: «Gli Stati membri determinano inoltre le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Le misure e le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».
- <sup>17</sup> L'articolo 97 della Costituzione, di cui si riporta il testo integrale, recita: «Le Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».
- <sup>18</sup> L'articolo 1, primo comma, della legge 241/1999, così come modificato dall'articolo 1, comma 1, della legge 15/2005, poi dall'articolo 7, comma 1, della legge 69/2009 recita: «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario».
- Nel campo delle misure di attuazione il raccapriccimento della posizione degli Stati membri non è ancora arrivato a pieno compimento. Ciò comporta che le norme unionali, inerenti alle misure di attuazione, forniscono soltanto il "fine tipico" da raggiungere e non il mezzo con il quale, in ciascuno Stato membro, il "fine tipico" stesso deve essere raggiunto e garantito. Ad esempio, per raggiungere il fine tipico di cui all'articolo 138, paragrafo 2, lettera d) – «vietare l'immissione in commercio» – le fattispecie applicabili in Italia consistono in un ventaglio di azioni che dipendono in massima parte dalla connotazione della non conformità.
- <sup>19</sup> Nel caso in cui la non conformità che obbliga l'Ac ad applicare il fine tipico del divieto dell'immissione sul mercato costituisca illecito penale, il mezzo per vietare l'immissione sul mercato è il sequestro penale che più si attaglia alla situazione (sequestro probatorio, articolo 253, comma 1, del codice di procedura penale; sequestro

preventivo, articolo 321, commi 1 e 2, del codice di procedura penale; sequestro conservativo, articolo 316, commi 1 e 2, del codice di procedura penale); nel caso in cui la non conformità costituisca illecito amministrativo, uno strumento possibile è il sequestro amministrativo cautelare, secondo l'articolo 13 della legge 689/1981 e successive modifiche e integrazioni. Il sequestro amministrativo cautelare è misura accessoria alla contestazione dell'illecito e all'irrogazione della sanzione, pertanto non può essere operato se non è stato contestato un illecito. Nel caso in cui la non conformità non costituisca né illecito penale né amministrativo, allora si applicano le altre diverse forme di sequestro qualificate dalla normativa italiana. Ad esempio, nel caso di un alimento per il quale sia necessario accertare la rispondenza ai requisiti fissati dalla normativa mediante campionamento per l'analisi, il sequestro amministrativo sanitario in base all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 327/80. In caso di applicazione dell'articolo 138, paragrafo 2, lettera h) – «chiusura, per un periodo di tempo appropriato della totalità o di una parte delle attività dell'operatore [ ]» si deve tenere conto che in Italia, per sospendere momentaneamente o chiudere uno stabilimento, è necessario che la Pubblica Amministrazione (Pa) emani un ordine. Questo deve essere emanato con le regole proprie dell'attività amministrativa e del procedimento amministrativo ordinario (Pao), che sono qualificate nella legge 241/1990 e successive modifiche e integrazioni. Il concetto di sospensione e di chiusura, alla luce dell'evoluzione normativa in tema di registrazione degli operatori, ha subito notevoli modifiche. In particolare, la sostituzione dello strumento dell'autorizzazione e della Dia con la Scia ha fatto sì che il concetto di "chiusura" sia stato sostituito dal concetto di "divieto di prosecuzione". Il concetto di sospensione momentanea per motivi sanitari rimane inalterato. La forma di sospensione che attiene all'Ac è quella che trae origini da motivazioni sanitarie.

Più in generale, l'adozione di una misura di attuazione da parte di un'autorità competente richiede, di regola, l'avvio di un procedimento amministrativo d'ufficio o su istanza (sotto forma di proposta e/o richiesta) proveniente da un'altra Pubblica Amministrazione. Le fasi del procedimento amministrativo, nel solco dei precetti fissati dalla legge 241/1990 e successive modifiche e integrazioni, sono le seguenti:

1) fase dell'iniziativa, che avvia il procedimento; tale fase è definita "autonoma" se promana dallo stesso organo competente all'emissione del provvedimento finale, "eteronoma" se promana da un organo diverso da quello competente all'emanazione dell'atto finale.

Essa può essere:

i) su istanza di parte: richiesta da un soggetto pubblico o privato ed avviata mediante:

a) istanze: domande dei privati per ottenere un provvedimento favorevole (dette esposte se non generano obbligo a provvedere);

b) denunce: dichiarazioni dei privati finalizzate a provocare l'esercizio dei poteri della Pa per l'emanazione di un provvedimento;

c) ricorsi: reclami diretti a provocare un riesame della legittimità o del merito degli atti della Pa ritenuti lesivi di diritti soggettivi o di interessi legittimi;

ii) d'ufficio: richiesta da un'autorità pubblica mediante: richieste (atti amministrativi con cui l'autorità amministrativa competente si rivolge ad un'altra autorità per sollecitare l'emanazione di un atto che altrimenti non potrebbe essere emanato); proposte (sul contenuto da dare all'atto); proposta e richiesta generano l'obbligo a provvedere. Una volta avviata la fase dell'iniziativa, l'amministrazione competente ha l'obbligo di fissare un termine per la conclusione del procedimento, di nominare il responsabile del procedimento e di comunicare l'avvio agli interessati;

2) fase istruttoria: fase, condotta dal responsabile del procedimento o da persona da lui delegata, in cui si acquisiscono e si valutano tutti i dati rilevanti ai fini dell'emanazione dell'atto tra cui:

a) fatti (condizioni di ammissibilità: posizione legittimante, interesse a ricorrere), requisiti di legittimazione (cittadinanza, titolo di studio) e circostanze di fatto (rilevabili con accertamenti);

b) interessi coinvolti nel procedimento, con conseguente partecipazione dei portatori alla luce del principio del giusto procedimento. Spetta alla stessa Ac l'adozione dell'atto finale, ma altre amministrazioni possono essere chiamate a dare il loro contributo. Anche i privati possono "partecipare" (ad esempio, fornendo la documentazione, ove necessaria). Dell'avvio dell'istruttoria si dà obbligatoriamente comunicazione a tutti coloro nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti, nonché ai controinteressati. Sono previste deroghe nel caso dell'adozione di misure che si caratterizzano come cautelari ed urgenti;

3) fase decisoria: fase deliberativa del procedimento, in cui si determina il contenuto dell'atto e si provvede alla sua emanazione. L'amministrazione è tenuta, in questa fase, ad adottare la decisione finale, perché ha il dovere di concludere il procedimento. Le decisioni possono essere: monostrutturate (espressione della volontà di un solo organo anche monocratico); pluristrutturate (assunte da un organo collegiale e quindi formate da una pluralità di atti e provvedimento). Il provvedimento deve richiamare i principali atti istruttori, i pareri acquisiti (intesi complessivamente come presupposti di fatto) e motivare l'iter logico che ha portato alla sua adozione (in forma di basi giuridiche). Il tal modo, l'atto è esistente e perfetto, ma per dispiegare i suoi effetti ha bisogno della fase successiva;

4) fase integrativa dell'efficacia: fase di chiusura del procedimento, che è eventuale, perché in alcuni casi la legge non la prevede, con la conseguenza che comunque il provvedimento produrrà la sua efficacia dopo la fase decisoria. Una volta terminata la fase decisoria, sussistono altre 3 possibili fasi:

- a) controllo preventivo: esercitato da parte del responsabile del procedimento o dal responsabile della unità organizzativa preposto all'emanazione dell'atto; il controllo è mirato alla verifica della regolarità degli atti rispetto alla situazione in oggetto e alle norme che la riguardavano;
- b) comunicazione ufficiale: ai suoi destinatari, che avviene normalmente per notificazione a mezzo di notificatore e attraverso raccomandata con prova di consegna (A/R). Per gli atti di carattere generale o destinati a molte persone, la comunicazione avviene per pubblicazione (sulla Gazzetta ufficiale);
- c) esecuzione di azioni coattive: qualora l'interessato non ottemperi, le Pubbliche Amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge.
- <sup>20</sup> Tipicamente, il provvedimento amministrativo è un atto che conclude una sequenza di atti all'interno di un procedimento amministrativo supervisionato da un responsabile del procedimento amministrativo. Tramite un provvedimento amministrativo si crea, modifica o estingue una determinata situazione giuridica soggettiva; ciò al fine di realizzare un particolare interesse pubblico affidato alla cura della Pubblica Amministrazione che ha posto in essere il provvedimento stesso. In termini generali, i procedimenti amministrativi sono parte integrante dell'attività amministrativa ovvero di quell'attività mediante la quale gli organi statali o un'altra Pa all'uopo preposti provvedono alla cura degli interessi pubblici ad essi affidati. L'esercizio dell'attività amministrativa prevede, tra l'altro, l'adozione di "atti amministrativi", atti unilaterali aventi rilevanza esterna, posti in essere da un'autorità amministrativa nell'esercizio di una funzione amministrativa. All'interno della categoria degli atti amministrativi è necessario fare un'importante distinzione tra provvedimenti amministrativi ed atti amministrativi che non sono provvedimenti. Possono definirsi "provvedimenti amministrativi" quegli atti tipici e nominati posti in essere dalla Pa e consistenti in manifestazioni di volontà, destinate ad influire unilateramente sulla sfera giuridica dei soggetti cui sono destinati, mediante la costituzione, modificazione ed estinzione dei loro poteri e delle loro facoltà. Tutti gli altri atti amministrativi diversi da essi non sono provvedimenti. I provvedimenti presentano caratteri specifici, in quanto sono:
- a) tipici (sono provvedimenti amministrativi solo quelli previsti dall'ordinamento) e nominativi (a ciascun interesse pubblico particolare da realizzare è preordinato un determinato tipo di atto definito e disciplinato, esplicitamente o implicitamente, dalla legge); entrambi tali caratteri sono espressione del principio di legalità;
- b) autoritativi (in quanto producono unilateramente i loro effetti – costituzione, modificazione o estinzione di posizioni giuridiche soggettive – anche contro la volontà del destinatario);
- c) esecutori; accanto all'autoritarietà e all'esecutività (astratta attitudine dell'atto di essere eseguito), i provvedimenti comportanti obblighi per i destinatari sono dotati anche di una particolare efficacia, l'esecutorietà, consistente nella possibilità concessa alla Pa di dare immediata e diretta esecuzione all'atto amministrativo, anche contro il volere del soggetto destinatario del provvedimento sfavorevole, senza previa pronunzia giurisdizionale.
- L'atto amministrativo, sia esso o meno "provvedimento", presenta sempre una sua struttura composta da elementi e requisiti.
- Gli elementi dell'atto amministrativo si distinguono in: essenziali (sono quelli necessari giuridicamente per poter porre in essere l'atto); accidentali (sono quelli che non sono necessari per l'esistenza dell'atto, ma che possono essere introdotti occasionalmente dall'autorità amministrativa); naturali: sono quegli elementi che, essendo previsti dalla legge per il tipo "astratto" di atto, si considerano sempre inseriti in esso, anche se non vi appaiono esplicitamente.
- I requisiti sono quei componenti che incidono sull'efficacia e validità dell'atto. Essi si distinguono in: requisiti di legittimità che, se mancano, determinano l'annullabilità dell'atto; requisiti di efficacia, necessari perché l'atto sia "efficace". I requisiti di efficacia, a loro volta, si distinguono in requisiti di esecutività e requisiti di obbligatorietà.
- Gli elementi essenziali dell'atto amministrativo sono:
- a) l'agente o soggetto, cioè l'autorità amministrativa che emette l'atto e che deve essere competente a compierlo;
- b) il destinatario, cioè il soggetto (organo pubblico o soggetto privato) nei cui confronti l'atto è diretto a produrre i suoi effetti;
- c) la volontà: nessun atto può considerarsi riferibile al soggetto che lo ha compiuto, se non è stato da esso consapevolmente voluto;
- d) il contenuto o l'oggetto, che consiste in ciò che si intende autorizzare, disporre, ordinare, concedere, attestare eccetera attraverso l'atto amministrativo; il contenuto muta col variare dell'atto, avendone ciascuno atto uno proprio e tipico, che deve sempre essere possibile, lecito e determinato; il contenuto a sua volta deve sempre comprendere la "motivazione", che deve a sua volta indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria;
- e) la causa, cioè lo scopo/fine tipico per cui viene emesso l'atto; si sottolinea che ciascun atto amministrativo è caratterizzato da una propria funzione istituzionale e ad essa deve corrispondere;
- f) la forma, cioè la veste esterna con cui l'atto viene manifestato, cioè "emesso" (forma scritta, orale, segnaletica, tacita). Secondo la più autorevole dottrina, in diritto amministrativo vige il principio della libertà della forma, per cui, al di fuori delle ipotesi in cui è la legge stessa che richiede una forma particolare, l'atto può manifestarsi in qualsiasi forma, anche implicita. Va sottolineato, però, che la legge di solito richiede la forma scritta.
- Gli elementi accidentali sono elementi che possono essere apposti ad atti discrezionali, regolati anche da norme

non cogenti, solo se ed in quanto non ne alterino il contenuto tipico. Costituiscono elementi accidentali dell'atto:

- a) il termine, che è quel momento futuro e certo a partire dal quale (il cosiddetto "termine iniziale") o fino al quale (il cosiddetto "termine finale") l'atto avrà efficacia; può essere apposto discrezionalmente solo a quegli atti per i quali la legge non prescrive diversamente;
- b) la condizione, che è quell'avvenimento futuro ed incerto al cui verificarsi inizierà (la cosiddetta "condizione sospensiva") o cesserà (la cosiddetta "condizione risolutiva") l'efficacia dell'atto; è apponibile a tutti gli atti di amministrazione attiva ed agli atti di controllo;
- c) l'onere, che è un particolare obbligo posto a carico del destinatario di un atto per lui favorevole (è tale quello che comporta un ampliamento della sua sfera giuridica o d'azione); mira a far sì che con l'ampliamento dei poteri del privato si realizzzi anche l'interesse pubblico (concessione, autorizzazione, sovvenzione eccetera);
- d) la riserva, che consiste nella facoltà che la Pa si riserva di adottare futuri provvedimenti in relazione all'oggetto stesso dell'atto emanato.

I requisiti di legittimità sono quei requisiti richiesti dalla legge affinché l'atto, oltre che esistente, sia anche valido (cioè legittimo). Essi sono, in base a consolidati elementi dottrinali e giurisprudenziali:

- a) inerenti all'agente (ad esempio, la legittimazione e cioè l'esistenza di un'investitura effettuata nei modi di legge (fa eccezione il caso delle funzioni di fatto e la competenza per territorio, grado e materia a provvedere all'emanazione dell'atto);
- b) inerenti all'oggetto (ad esempio, l'effettiva esistenza in concreto del potere relativo a quel dato oggetto);
- c) inerenti al destinatario (ad esempio, la sua regolare condotta civile e morale, l'idoneità fisica o il titolo di studio);
- d) inerenti alla forma (nel concetto di forma rientrano, oltre al modo di estrinsecazione dell'atto, anche le condizioni di tempo e di luogo e le modalità prescritte per il suo compimento; si rappresenta che, mentre la mancanza o l'erronea indicazione dell'intestazione, della data o del luogo producono solo irregolarità, la mancanza del preambolo produce illegittimità);
- e) inerenti al contenuto (ad esempio, la conformità dell'atto ai precetti legislativi previsti per il suo tipo e il rispetto delle norme sulla sua emanazione).

I requisiti di efficacia sono condizioni richieste affinché l'atto, già perfetto, divenga anche efficace. Essi a loro volta si distinguono in:

- a) requisiti di esecutività (per cui l'atto, già perfetto, può essere portato ad esecuzione. Tali requisiti, che operano *ex tunc* ("da allora"), sono ravvisabili nell'esito positivo del controllo ovvero nel verificarsi di eventuali condizioni sospensive;
- b) requisiti di obbligatorietà (per cui l'atto, già perfetto ed esecutivo, diviene obbligatorio nei confronti dei destinatari. Tali sono gli atti di comunicazione ossia: la notificazione, la trasmissione e la pubblicazione).

<sup>21</sup> Ai sensi delle norme codificate nella legge 689/1981 e successive modifiche e integrazioni, le sanzioni amministrative sono irrogate secondo un procedimento articolato in quattro fasi: accertamento, applicazione, contenzioso, iscrizione a ruolo.

• L'accertamento rappresenta la fase di acquisizione degli elementi di fatto da cui si desume l'esistenza di una violazione che costituisce illecito amministrativo e l'individuazione del trasgressore e dell'obbligato in solido. Secondo l'articolo 13 della legge 689/1981, gli atti di accertamento possono essere posti in essere, genericamente, dagli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa. Inoltre, all'accertamento possono procedere anche ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, agenti di polizia municipale e organi aventi competenza ed ambito di operatività di carattere generale. Non vi è dunque una corrispondenza univoca tra violazioni e organo accertatore; la stessa infrazione può essere accertata da soggetti legittimati diversi. Le risultanze dell'accertamento sono riportate in un verbale (anche denominato "processo verbale"), che, nel caso in cui non sia possibile una contestazione immediata, deve essere ritualmente notificato. Il verbale contiene, tra l'altro, l'indicazione dell'importo di legge della sanzione e propone al destinatario la possibilità di concludere rapidamente la procedura versando, entro un ristretto termine, un importo attenuato rispetto a quello previsto dalla legge. Il pagamento in misura ridotta deve essere eseguito entro 60 giorni dalla notificazione del verbale ed il suo importo, che l'accertatore non ha alcuna facoltà di variare discrezionalmente, è pari a un terzo dell'importo stabilito dalla legge, ovvero, se nella legge la sanzione non è stabilita univocamente, ma può essere graduata tra un minimo ed un massimo, all'importo più favorevole tra un terzo del massimo e il doppio del minimo. Si segnala che in base all'articolo 1, comma 4, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito in legge con modificazione dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, «Per le violazioni in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, se già consentito il pagamento in misura ridotta, la somma, determinata ai sensi dell'articolo 16, primo comma, della citata legge 689/1981, è ridotta del trenta per cento se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione».

• Applicazione: una volta decorsi 60 giorni dalla notificazione del verbale, senza che sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta da parte del destinatario/i del verbale stesso, l'organo accertatore trasmette un rapporto all'autorità competente all'applicazione della sanzione amministrativa (autorità di seconda istanza). Diversamente da quanto avviene per gli organi accertatori, l'autorità sanzionatrice è determinata in modo

tassativo per ciascuna categoria di infrazione; perciò, per ogni sanzione amministrativa, non vi può essere che un'amministrazione competente ad applicarla (in caso di silenzio della legge, la competenza spetta al prefetto). L'autorità di seconda istanza rappresenta il luogo in cui i presupposti di fatto e di diritto dell'accertamento vengono interamente riconsiderati, anche alla luce delle argomentazioni (scritti difensivi, richiesta di audizione) eventualmente apportate dai (presunti) trasgressori; ciò vale anche per le misure accessorie eventualmente intraprese dall'organo accertatore (ad esempio, il sequestro amministrativo cautelare eventualmente disposto). A tale scopo, coloro che ricevono il verbale di contestazione dell'accertamento dispongono di un termine di 30 giorni dalla notifica per depositare memorie e scritti difensivi o per chiedere di essere sentiti. Una volta valutati tutti gli elementi a disposizione, l'autorità di seconda istanza decide se chiudere il procedimento sanzionatorio con un'archiviazione o procedere all'emanazione del provvedimento esecutivo di applicazione della sanzione amministrativa (ordinanza-ingiunzione). Quando la sanzione non è stabilita dalla legge in un unico importo, ma deve invece essere determinata tra un minimo ed un massimo, l'autorità che la applica deve graduarne l'importo. Nel compiere le necessarie valutazioni si deve tenere conto di alcuni parametri, secondo quanto indicato dall'articolo 11 della legge 689/1981: la gravità della violazione; l'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione; la personalità e le condizioni economiche dell'agente. L'atto formale di applicazione della sanzione prende il nome di ordinanza-ingiunzione.

- **Contenzioso:** contro l'ordinanza-ingiunzione è ammesso ricorso entro il termine di 30 giorni dalla notificazione. La competenza territoriale è determinata dal luogo in cui è stata commessa la violazione, mentre la competenza per materia è così ripartita: di regola, spetta al giudice di pace; nei casi indicati dall'articolo 6 del decreto legislativo 150/2011, spetta al Tribunale competente per territorio. Nel giudizio di primo grado è consentita la presenza in giudizio senza assistenza di procuratori legali; l'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi, in sede di giudizio, di funzionari appositamente delegati.
- **Iscrizione a ruolo:** l'ordinanza-ingiunzione non impugnata, oppure confermata in sede di contenzioso, fa sorgere l'obbligo di pagamento della sanzione amministrativa e delle connesse spese di procedura in capo al trasgressore. In caso di inottemperanza, l'autorità competente di seconda istanza procede alla riscossione coattiva tramite iscrizione a ruolo. Gli organi preposti alla riscossione si incaricano quindi della fase esecutiva, che si avvia con la notificazione della cartella esattoriale.

<sup>22</sup> Per "depenalizzazione" si intende il «tipico effetto delle disposizioni legislative miranti a degradare fatti di reato in illeciti amministrativi. Fondamento di questo istituto è l'ottimizzazione del ricorso alla sanzione penale non solo perché, in quanto informata dai principi di sussidiarietà e frammentarietà del diritto penale, essa deve essere applicata in *extrema ratio*, ma anche al fine di razionalizzare il sovraccarico degli uffici giudiziari e l'affollamento delle carceri. Diversa dalla depenalizzazione è la decriminalizzazione, che consiste nella semplice abrogazione della norma penale, con la conseguenza di rendere lecito il comportamento precedentemente incriminato. La depenalizzazione, iniziata con la legge 706/1975, è stata poi attuata con la legge 689/1981, impropriamente denominata, nella terminologia corrente, proprio come "legge sulla depenalizzazione" (<http://www.treccani.it/enciclopedia/depenalizzazione/>). Il processo di depenalizzazione è continuato fino a tempi recenti (vedi i decreti legislativi nn. 7 e 8 del 15 gennaio 2016, emanati a seguito della legge delega 67/2014, che hanno operato un'ulteriore profonda depenalizzazione). In generale, con la normativa relativa alla depenalizzazione, viene sancito il principio di specialità fra disposizioni penali e disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, tale che un fatto di reato non può essere contestualmente disciplinato da entrambi i tipi di norme, bensì soltanto da quella di carattere speciale. Nel merito, l'articolo 9 "Princípio di specialità" della legge 689/1981 e successive modifiche e integrazioni recita: «Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale. Tuttavia, quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali. Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni ed integrazioni, si applicano soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande».

<sup>23</sup> Decreto Legislativo 30 dicembre 1999, n. 507. «Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205» (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 306 del 31 dicembre 1999 – Supplemento ordinario). L'articolo 8 "Chiusura dello stabilimento o dell'esercizio per mancanza dei requisiti igienico-sanitari" del decreto prevede quanto segue: «1. Gli organi della Pubblica Amministrazione incaricati della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande dispongono la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio nei casi di insussistenza dei requisiti igienico-sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione sanitaria. 2. Il provvedimento è immediatamente revocato se la situazione viene regolarizzata. 3. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 3 del presente decreto, dall'articolo 517-bis del codice penale, dall'articolo 12-bis e dal primo comma dell'articolo 15 della legge 30 aprile 1962, n. 283».

In merito alla norma di cui sopra, la relazione governativa di accompagnamento del provvedimento, sub articolo 8, recita: «2.3.3. La chiusura dello stabilimento nel caso di insussistenza dei requisiti igienico-sanitari. Le disposizioni relative alla chiusura dello stabilimento o dell'esercizio per mancanza di requisiti igienico-sanitari, di cui all'articolo 8 del decreto, ricalcano pressoché testualmente il criterio di delega della lettera e) dell'articolo 3 della legge 205/1999, già sufficientemente puntuale».

La misura si discosta da quelle disciplinate dai precedenti articoli per il fatto di essere caratterizzata da una funzione "preventivo-cautelare", invece che tipicamente sanzionatoria. Essa non consegue, infatti, all'accertamento di specifici illeciti, bensì alla verifica dell'insussistenza dei requisiti igienico-sanitari previsti per il rilascio dell'autorizzazione sanitaria; in questa prospettiva, ne è dunque prevista la revoca immediata non appena la situazione di irregolarità venga eliminata. Comunque, per evitare ogni possibile dubbio interpretativo, è fatta espressamente salva l'applicabilità delle disposizioni che prevedono, a qualunque altro titolo, l'adozione del provvedimento di chiusura, rispetto alle quali l'articolo in esame viene pertanto ad atteggiarsi come norma residuale.

<sup>24</sup> Legge 30 aprile 1962, n. 283. «Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del Testo Unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto del 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande» (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 139 del 4 giugno 1962). La legge regola la materia dell'igiene e della repressione delle frodi.

Per il regolamento di esecuzione, vedi il decreto del Presidente della Repubblica del 26 marzo 1980, n. 327. L'articolo 9, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, stabilisce che: «Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni ed integrazioni, si applicano soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande». Le violazioni previste come reato dalla presente legge, ad esclusione di quelle di cui agli articoli 5, 6 e 12, sono state trasformate in illeciti amministrativi dall'articolo 1 del decreto legislativo del 30 dicembre 1999, n. 507, in attuazione della delega contenuta nella legge 25 giugno 1999, n. 205. Vedi anche l'articolo 93 del sopra citato decreto, nel quale sono indicate le autorità competenti ad applicare le sanzioni amministrative per le violazioni depenalizzate.

<sup>25</sup> La Commissione europea ha presentato il 23 aprile 2018 una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione [COM(2018) 218 final]. La proposta nasce nel contesto di un rafforzamento dell'applicazione delle leggi unionali e per ovviare all'eterogeneità delle norme riguardanti la protezione degli informatori negli Stati membri, sia in ordine alle diversità da Paese a Paese, sia in ogni Paese tra i diversi settori. Più volte le istituzioni dell'UE e molti portatori di interessi hanno chiesto un'azione a livello di Unione europea, da ultimo, nella risoluzione del 24 ottobre 2017 sulle misure legittime per proteggere gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico. In quella del 20 gennaio 2017 sul ruolo degli informatori nella protezione degli interessi finanziari dell'UE, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa orizzontale per garantire un livello di protezione elevato per gli informatori nell'Unione europea, nel settore sia pubblico che privato, nonché presso le istituzioni europee e nazionali. La proposta garantisce, in tutti gli Stati membri, una protezione per chi denuncia pubblicamente violazioni al diritto dell'UE in materia di appalti pubblici, servizi finanziari, riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, sicurezza dei prodotti, sicurezza dei trasporti, tutela ambientale, sicurezza nucleare, sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali, salute pubblica, protezione dei consumatori, tutela della vita privata, protezione dei dati e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Si applica anche alle violazioni delle norme UE sulla concorrenza, alle violazioni e agli abusi concernenti le norme in materia di imposta sulle società e ai danni causati agli interessi finanziari dell'UE. La Commissione incoraggia gli Stati membri a spingersi oltre queste norme minime e ad istituire quadri globali per la protezione degli informatori, ispirati agli stessi principi. La nuova normativa si applicherà anche a tutte le amministrazioni statali e regionali e a tutti i Comuni con più di 10.000 abitanti. Tutte le imprese con più di 50 dipendenti o con un fatturato annuo superiore ai 10 milioni di euro dovranno prevedere una procedura interna per gestire le segnalazioni.

La proposta tutela chiunque effettui responsabilmente una segnalazione, nel sincero intento di salvaguardare il pubblico interesse. Essa contiene, pertanto, garanzie miranti a scoraggiare segnalazioni scorrette o effettuate in malafede e a prevenire danni d'immagine ingiustificati. Le persone coinvolte nei fatti segnalati dall'informatore godranno pienamente del diritto alla presunzione di innocenza, a un ricorso effettivo, a un giudice imparziale e alla difesa.

I meccanismi di protezione da istituire dovranno includere:

- canali di comunicazione chiari, all'interno e all'esterno dell'organizzazione, che garantiscono la riservatezza;
- un sistema di comunicazione articolato su tre livelli: canali di comunicazione interna; segnalazione alle autorità competenti nel caso in cui i canali interni non funzionino o si possa ragionevolmente presumere che non funzionino (ad esempio, se l'utilizzo dei canali interni può compromettere l'efficacia dell'azione investigativa da parte delle autorità responsabili); divulgazione al pubblico/ai mezzi di comunicazione – qualora, dopo la segnalazione, non si intervenga in maniera adeguata attraverso altri canali, oppure in caso di pericolo imminente o palese per il pubblico interesse o di danno irreversibile;
- obblighi di risposta per le autorità e le imprese, che dovranno fornire un riscontro e dar seguito alle segnalazioni

entro 3 mesi in caso di ricorso ai canali di comunicazione interna;

- prevenzione delle ritorsioni e protezione efficace: qualunque forma di ritorsione è vietata e dovrebbe essere sanzionata. La persona segnalante che subisce ritorsioni dovrebbe avere accesso a una consulenza gratuita e a mezzi di ricorso adeguati (ad esempio, misure volte a far cessare eventuali molestie sul posto di lavoro perpetrata nei suoi confronti o ad impedirne il licenziamento). In questi casi, l'onere della prova sarà invertito e spetterà alla persona o all'organizzazione oggetto della segnalazione dimostrare che non sta mettendo in atto alcuna ritorsione nei confronti dell'informatore. Gli informatori saranno inoltre protetti in sede di procedimento giudiziario, in particolare mediante l'esonero da ogni responsabilità connessa alla divulgazione delle informazioni.

Attualmente la proposta di direttiva, che prevede la codecisione di Parlamento e Consiglio e segue la procedura legislativa ordinaria, è in fase di prima lettura al Consiglio, la cui Presidenza ha prodotto una terza revisione contenente tutti gli emendamenti proposti dalle delegazioni e il 10 dicembre 2018 ha rinviato la stessa alle delegazioni per le osservazioni (procedimento 2018/0106/COD, disponibile all'indirizzo [https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2018\\_106](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2018_106)).

<sup>26</sup> Il disegno di legge è stato presentato in data 26 settembre 2018 ed assegnato alla XIV Commissione Politiche UE in sede referente il 4 ottobre 2018. L'esame in Commissione è iniziato l'11 ottobre 2018. L'esame alla Camera dei Deputati si è concluso il 13 novembre 2018, data nella quale è stato trasmesso al Senato. Il testo del disegno di legge è disponibile nella pagina <http://www.camera.it/leg18/126?tab=2&leg=18&idDocumento=1201&sede=&tipo=>

## PRINCIPI DI MICROECOLOGIA DEGLI ALIMENTI

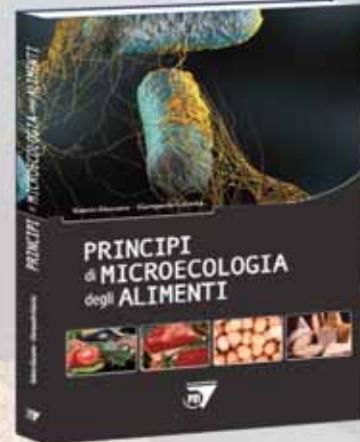
Valerio Giaccone  
Giampaolo Colavita

29

Questo volume è un valido mezzo di consultazione per tutti coloro che, operando nel settore dell'Igiene degli alimenti, hanno la necessità di trovare un valido mezzo di consultazione che riporti nozioni essenziali, ma aggiornate sui microrganismi degli alimenti e soprattutto sugli effetti che le varie flore microbiche possono procurare alla salute umana o alla qualità delle derrate alimentari.

Gli autori, come docenti che si occupano di Salute Pubblica e di Igiene delle produzioni alimentari, hanno portato al centro dell'attenzione, gli alimenti, perché sono essi che determinano nel bene o nel male il destino dei microrganismi, che più o meno occasionalmente li popolano. L'Ecologia è quella scienza che studia i rapporti tra l'uomo e l'ambiente che lo circonda. Grazie alle conoscenze raccolte negli ultimi anni, oggi sappiamo che anche i microrganismi che popolano gli alimenti, nel loro insieme, si possono vedere come un essere vivente unitario. Per traslato, quindi, la scienza che studia i rapporti tra il microbiota e l'ambiente in cui esso si trova (l'alimento) non può che chiamarsi Ecologia microbica degli alimenti o, per crasi, Microecologia degli alimenti.

Il testo, che non è infarcito di troppi tecnicismi, è semplice, agile, fruibile e di facile lettura.



\* Abbonati ai periodici di Point e Point Webstore online - Spese di spedizione esclusa

Edizione aprile 2015 - Brossura, 160 x 240 mm - 224 pagine

SCONTO  
15%

Prezzo di copertina: € 35,00  
Prezzo abbonati\*: € 29,75



PER ORDINI E INFORMAZIONI:  
tel. 02 - 60.85.23.32 - [www.pointvet.it](http://www.pointvet.it)  
e-mail: [diffusionelibri@pointvet.it](mailto:diffusionelibri@pointvet.it)