

Campolibero

Una norma già dimenticata

Disomogenea l'applicazione delle misure del decreto legge 91/14

di *Gianluigi Valsecchi*

Dirigente Medico veterinario presso l'Ats Brianza e Specialista in Ispezione degli alimenti di origine animale, Diritto e Legislazione veterinaria, Sanità pubblica veterinaria

A quasi due anni dalla sua entrata in vigore, il d.l. 91/14, poi convertito nella l. 116/14, è già una chimera.

Importanti le novità introdotte in materia di controlli e sanzioni a carico delle imprese agricole, ma tanta la confusione degli organi di vigilanza

Il decreto legge 91/14, cosiddetto "Campolibero"¹, poi convertito (con modifiche) nella legge 116/14, ha introdotto interventi significativi per il settore agroalimentare ed in particolar modo per quello della produzione primaria.

Tra gli aspetti più innovativi apportati dalle nuove misure, troviamo la semplificazione dei controlli, il potenziamento dell'istituto della diffida e il pagamento della sanzione in misura ridotta.

Le novità

Semplificazione dei controlli (art. 1, commi 1 e 2)

Per evitare inutili sovrapposizioni e/o duplicazioni dei controlli ispettivi nei confronti delle imprese agricole, viene disposto che queste attività siano svolte dagli "organi di vigilanza" in modo coordinato, tenuto conto del Piano nazionale integrato (Pni) previsto dall'art. 41 del regolamento (CE) 882/04 e delle Linee guida adottate ai sensi dell'art. 14, comma 5, del decreto legge 5/12, convertito (con modifiche) nella legge 35/12, e garantendo l'accesso all'informazione sui controlli.

Gli organi di vigilanza devono svolgere i controlli ispettivi nei confronti delle imprese agricole in modo coordinato

In tal senso, gli esiti degli stessi dovranno confluire in un apposito Registro unico dei controlli, istituito, con decreto del Ministro delle

Politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf), di concerto con il Ministro dell'Interno, presso il Mipaaf.

Il verbale del controllo ispettivo svolto, inoltre, dovrà essere sempre notificato all'impresa agricola oggetto del controllo, anche nei casi di accertata regolarità o di regolarizzazione a seguito di diffida².

Potenziamento dell'istituto della diffida (art. 1, comma 3)

È prevista l'estensione dell'istituto della diffida a tutte le violazioni alle norme in materia agroalimentare che prevedano l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, purché le predette violazioni siano sanabili.

In tali casi, l'organo di controllo diffida il soggetto interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro un termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo.

Ogni anno in Italia sono decine di migliaia le sanzioni irrogate agli operatori del settore agroalimentare per irregolarità formali o comunque sanabili. Si comprende, pertanto, la notevole portata positiva del previsto potenziamento dell'istituto della diffida, che, come affermato dal ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali, Maurizio Martina, nella conferenza stampa di presentazione del d.l. 91/14, deve essere applicata da tutti i controllori: dalle amministrazioni statali a quelle regionali e comunali e, quindi, anche dai vigili urbani.

L'istituto della diffida è esteso a tutte le violazioni alle norme in materia agroalimentare, sanabili e accertate per la prima volta, che prevedano l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria

La diffida è applicabile esclusivamente qualora si accerti per la prima volta una violazione sanabile³. Quindi, qualora si dovessero accertare successive violazioni alla fattispecie già oggetto di diffida, le stesse dovranno essere contestate, non essendo più diffidabili.

Violazioni di fattispecie diverse dovranno invece essere oggetto di autonoma diffida, se ciascuna di esse risulti accertata per la prima volta.

Come precisato dalla circolare dell'Ispettorato centrale della Tutela della qualità e Repressione frodi dei prodotti agroalimentari n. 1377 del 21 agosto 2014 (vedi nota 4), «in assenza di precisazioni al riguardo nel testo della norma e tenuto conto degli ordinari termini di prescrizione in tema di sanzioni amministrative, si ritiene che la preclusione all'applicazione di una nuova diffida, per la medesima violazione, è comunque limitata all'accertamento infraquinquennale della stessa».

Si sottolinea che i reati di tipo penale sono esclusi dall'istituto della diffida.

È compito del personale deputato al controllo ufficiale, valutare caso per caso la possibilità di

¹ Dall'omonimo Piano di azioni a favore del settore agricolo in esso contenuto. Si precisa che il decreto 91/14 è anche definito "decreto Competitività".

² La diffida, nel diritto italiano, è un atto formale, di solito inviato mediante raccomandata a/r, con il quale si intima a una persona di compiere o di non compiere una determinata azione, avvertendola delle conseguenze che possono derivare dalla sua inadempienza a quanto intimato.

³ Per "violazioni sanabili", così come indicato dalla circolare n. 1377 del 21 agosto 2014 dell'Ispettorato centrale della Tutela della qualità e Repressione frodi dei prodotti agroalimentari, Icqrf (consultabile e scaricabile sul/dal sito del Mipaaf, all'indirizzo web <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7926>), «si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili».

Per completezza, si ricorda che l'Icqrf ha pubblicato, precedentemente, un'altra circolare applicativa delle misure previste da "Campolibero", la n. 1148 del 2 luglio 2014, consultabile e scaricabile sul/dal sito del Mipaaf, all'indirizzo web <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7793>



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.

Si precisa che la diffida si applica anche ai prodotti già posti in vendita al consumatore finale, essendo uniche condizioni di applicabilità la “sanabilità” della violazione e l’accertamento della stessa per la “prima volta”. In tale ambito, si evidenzia, però, che, qualora il prodotto oggetto della violazione sia già stato venduto al consumatore finale, anche solo in parte, non si è in presenza di una fattispecie di sanabilità, non essendo più possibile elidere le conseguenze dannose.

Pagamento della sanzione in misura ridotta (art. 1, comma 4)

Il decreto ha introdotto la possibilità di pagare una sanzione, relativa alla violazione di

norme in materia agroalimentare, con una riduzione del trenta per cento, qualora il pagamento avvenga entro cinque giorni dal ricevimento della contestazione immediata o dalla notifica della stessa, in analogia con quanto oggi già avviene per le violazioni del codice della strada.

Sono escluse da tale ambito le fattispecie in cui sia prevista anche l’applicazione di sanzioni amministrative non pecuniarie.

**La sanzione amministrativa
pecuniaria può essere pagata
con una riduzione del trenta
per cento, qualora
il pagamento avvenga entro
cinque giorni dal ricevimento
della contestazione immediata
o dalla notifica
della violazione**

Si precisa che il pagamento in misura ridotta non potrà essere effettuato nel caso in cui l'interessato non abbia ottemperato alle prescrizioni stabilite nell'atto di diffida nel termine dei venti giorni dalla data di ricezione dello stesso.

Criticità

A quasi due anni dalla sua entrata in vigore⁴, il d.l. 91/14 – poi, si ricorda, convertito (con modifiche) nella l. 116/14 – è già una chimera. L'applicazione della norma da parte delle autorità incaricate di svolgere i controlli ufficiali nel settore agroalimentare è, a tutt'oggi, disomogenea: la difficoltà di individuare a quali illeciti applicare le novità introdot-

te comporta l'assegnazione di sanzioni che non tengono conto né del pagamento in misura ridotta né dell'istituto della diffida. Questa mancanza di chiarezza crea dei contenziosi tra i soggetti coinvolti, che possono comportare anche l'annullamento della sanzione comminata.

Al fine di fare luce (anche se parzialmente) sulla materia, riportiamo di seguito alcuni chiarimenti forniti dal Ministero della Salute, in risposta a quesiti sottopostigli in merito all'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 1, commi 3 e 4, del d.l. 91/14:

- *"si intendono escluse dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida le violazioni riguardanti norme poste a tutela della sicurezza"*

⁴ Il d.l. 91/14 è entrato in vigore il 25 giugno 2014.



**LA SICUREZZA
ALIMENTARE CON NOI
È IN BUONE MANI**




LA CERTIFICAZIONE DELLE QUALITÀ

za 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 mangimi⁵;

- 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 affermato 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'art. 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'art. 1, comma 3, del d.l. 91/14 non sia da applicare ai campi di interesse veterinario sopra citati⁶.



⁵ 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 che le sono stati sottoposti da alcuni Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari.

⁶ 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 che è stato sottoposto il 27 agosto 2014 dalla Direzione generale Salute veterinaria della Regione Lombardia.