

# Controlli ufficiali, riforme di “gracile Costituzione”

Il nuovo quadro normativo è ancora più confuso e contraddittorio

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**Dall'assenza della controversia per le analisi merceologiche ai dubbi di costituzionalità sulla competenza sanzionatoria dell'Icqr per le infrazioni sull'etichettatura. Un'analisi delle criticità generate dagli ultimi interventi normativi**

**S**i stanno ormai concretamente registrando, nell'inizio di questo 2023, i guasti che il legislatore italiano ha prodotto negli ultimi anni con interventi, secondo noi, maldestri nel già complesso sistema stellare della legislazione agroalimentare.

In particolare, la casistica quotidiana in materia di “controllo ufficiale” degli alimenti per via analitica e le contestazioni di illeciti amministrativi in relazione all'etichettatura stanno, lentamente quanto inesorabilmente, portando alla luce discrasie ed abnormità di un sistema complesso di norme che

semmai abbisognava di semplificazioni e non certo di ulteriori aggrovigliamenti e contraddizioni. E possiamo subito alla concretezza della casistica per dare conto di queste nostre affermazioni.

## Niente “controversia” per le analisi merceologiche

Una prima problematica investe il momento centrale dei “controlli” ovvero quello della verifica della “conformità” degli alimenti per la via del campionamento e delle analisi di laboratorio.

Dopo ormai due anni di sperimentazione sul campo e dopo un lavoro di “perfezionamento” durato circa un anno e sviluppatosi attraverso un decreto legge (24 marzo 2021), una legge di conversione del decreto legge (21 maggio 2021) e ben tre note ministeriali di interpretazione e chiarimento (dal maggio 2021 al gennaio 2022) cominciano ormai a toccarsi con mano i deleteri effetti della nuova regolamentazione di campionamento ed analisi ufficiali degli alimenti e dei mangimi fornita dal decreto legislativo 27/2021, attuativo del regolamento (UE) 625/2017 sui controlli ufficiali.

Abbiamo già avuto modo, in altri articoli su questa stessa Rivista (vedi “Alimenti&Bevande n. 4, 5 e 6 del 2021 e n. 2 del 2022), di evidenziare, ad esempio, la più che dubbia costituzionalità della norma (articolo



7, comma 1, del decreto legislativo 27/2021), che consente al semplice rivenditore di rinunciare – al momento del campionamento – alle due aliquote di campione (quella per la “controperizia” e quella per la “controversia”), in realtà poste a tutela del produttore dell’alimento o del mangime.

E così pure, se non di più, di sapore incostituzionale è la normativa dell’articolo 8 dello stesso decreto legislativo 27/2021 laddove non è prevista la partecipazione, quantomeno facoltativa,

del difensore di fiducia dell’operatore del settore alimentare (Osa) in caso di attivazione della “controversia” presso l’Istituto Superiore di Sanità.

Di conseguenza, il risultato finale di tale fase di indagine amministrativa (una volta definita come “procedura di revisione di analisi”), a parere nostro, non potrà essere utilizzato in sede giudiziaria per le infrazioni che eventualmente si vorranno/dovranno contestare all’Osa responsabile e questo appunto perché la prova analitica si sarà formata senza le “garanzie difensive”.

Orbene, a queste “criticità” già riscontrabili dalla semplice lettura del testo del decreto legislativo 27/2021 si sommano ora anche le incongruenze emergenti dalla sua concreta applicazione da parte degli organi del controllo ufficiale, incongruenze che i professionisti legali del settore stanno ormai sperimentando sulla pelle degli Osa da loro assistiti.

Ci riferiamo, per esempio, alla vecchia abitudine degli organi sanitari, quali i veterinari delle Asl, di procedere a campionamenti ufficiali di prodotti di origine animale (quali, ad esempio, i formaggi) per la verifica delle qualità merceologiche degli stessi. Un caso esemplare è, appunto, quello della ricerca di latte vaccino in una mozzarella dichiarata di latte di bufala, Dop o non Dop che sia.

In effetti, la nuova normativa ha riservato la procedura difensiva di cui all’articolo 7 (“controperizia”) ed all’articolo 8 (“controversia”) all’Osa quando i suoi prodotti sono controllati sotto il profilo di cui all’articolo 2, comma 1, ovvero sotto il profilo della “salubrità alimentare”. Settore, questo della “salubrità”, che lo stesso decreto legislativo tiene distinto da quello afferente al profilo “merceologico”, considerato, invece, nel comma 3 dello stesso articolo 2, laddove viene attribuita al Ministero



©www.shutterstock.com

## Alla luce dell'attuale disciplina, l'autorità sanitaria dovrà ormai escludere dalle proprie attività la campionatura per analisi volte alla verifica di parametri merceologici di alimenti e mangimi

delle Politiche agricole, alimentari e forestali (nel frattempo ribattezzato "Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste") la competenza per i controlli ufficiali afferenti alla qualità merceologica dei prodotti ovvero relativi al rispetto delle norme «volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, comprese le norme di etichettatura, per i profili privi di impatto sulla sicurezza degli alimenti [...]».

A questo punto, è del tutto evidente che il decreto legislativo 27/2021 ha tracciato un preciso confine di competenze e per quelle attinenti alla salubrità, ovvero alla sicurezza degli alimenti e dei mangimi, anzi solo per quelle, ha predisposto la procedura della "controperizia" (articolo 7) e della "controversia" (articolo 8).

Per il campionamento e l'analisi attinenti ai profili "merceologici", ovvero alle qualità merceologiche ed alla correttezza delle informazioni al consumatore, dovranno applicarsi, invece, le normative, ovvero le procedure che attualmente disciplinano l'attività degli organi di controllo che dipendono dal Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste e quindi le norme del regio decreto legge 2033/1925, normativa, questa, decisamente vetusta, ma che – paradossalmente – fornisce all'Osa almeno le "garanzie difensive" della partecipazione di un difensore di fiducia nella fase di procedura delle analisi di revisione, quelle garanzie ignorate, invece, dal decreto legislativo 27/2021.

Nella realtà di quotidiana sperimentazione, però,





assistiamo ancora oggi a campionature eseguite dagli organi del controllo sanitario (i Servizi Veterinari delle Asl) destinate alla verifica del solo parametro “merceologico” con la prevedibile conseguenza di una paralisi del procedimento una volta che vi sia un esito sfavorevole della prima analisi ovvero un giudizio di “non conformità” formulato dall’autorità sanitaria ossia da un’autorità “incompetente” (secondo il dettato normativo) per il parametro merceologico e quindi con l’impossibilità per l’Osa di avvalersi del rimedio di cui all’articolo 7 (controperizia) ed all’articolo 8 (controversia), rimedi in realtà predisposti solo per la verifica degli esiti di analisi relativi al parametro della “sicurezza alimentare”!

In termini più semplici: in questi casi – ovvero in caso di verifiche merceologiche ad opera dell’Asl – il campionamento e l’analisi sono stati fin dall’inizio messi su di un binario procedurale sbagliato da parte dell’autorità di controllo (per legge) “incompetente”.

In conclusione, alla luce dell’attuale disciplina, è evidente che l’autorità sanitaria dovrà ormai

escludere dalle proprie attività la campionatura per analisi volte alla verifica di parametri merceologici degli alimenti e dei mangimi.

### **Infrazioni sull’etichettatura e sanzioni “fatte in casa”**

Altra criticità emergente nella costellazione della legislazione agroalimentare è quella relativa agli illeciti amministrativi in materia di etichettatura e pubblicità degli alimenti in violazione delle prescrizioni del regolamento (UE) 1169/2011 con le relative sanzioni previste dal decreto legislativo 231/2017. Abbiamo già evidenziato in altri articoli di questa stessa Rivista (vedi “Alimenti&Bevande” n. 6 del 2019 e n. 6 del 2022), la, secondo noi, più che dubbia costituzionalità dell’articolo 26 di quel decreto sanzionatorio e questo con riferimento ad un duplice profilo, ovvero:

- la mancanza di “terzietà” dell’autorità competente ad irrogare le sanzioni, essendo la



stessa individuata – dal comma 1 dell’articolo 26 suddetto – ne: «il Dipartimento dell’Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e Repressioni Frodi dei Prodotti agroalimentari del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali» (Icqr). Tale formula era stata finora pacificamente intesa come riferita all’Ufficio del suddetto Ispettorato presso la sede centrale in Roma del Dipartimento in questione e però, già in questi termini, la competenza sanzionatoria ci appariva di dubbia costituzionalità con riferimento agli articoli 97 e 111 della Costituzione. Invero, il comma secondo dell’articolo 97 stabilisce inequivocabilmente il principio della “imparzialità” nell’organizzazione della Pubblica Amministrazione ed è una “imparzialità” che naturalmente deve essere garantita, in primo luogo, proprio nei confronti dei cittadini che di volta in volta vengono in rapporto con la Pubblica Amministrazione e questo più che mai se si tratta di un rapporto di contenzioso con relative possibilità di “sanzioni”;

- quella “imparzialità” viene poi ribadita in sede di articolo 111, laddove sono stabiliti i principi

del “giusto processo” ed in particolare viene ribadita – nel comma secondo – laddove si stabilisce il principio secondo cui, tra l’altro, «Ogni processo si svolge [...] davanti a giudice terzo e imparziale [...]». Ed, attenzione, siamo nella parte iniziale dell’articolo 111 ovvero siamo in quella parte (comma primo e comma secondo) che si riferisce ad “ogni processo” ovvero ad ogni tipo di processo ovvero ancora ad ogni tipo di contenzioso dinanzi alla pubblica autorità, ivi compreso, dunque, anche un procedimento amministrativo volto ad accertare la sussistenza o meno di un’infrazione di natura amministrativa, come nel caso in esame. Infatti, è dal comma terzo in poi che lo stesso articolo 111 stabilisce i principi del “giusto processo”, con riferimento al solo processo “penale”.

Dunque, anche per il contenzioso amministrativo il legislatore deve assicurare al cittadino un’autorità amministrativa che giudichi con i crismi della terzietà e dell’imparzialità. Due requisiti, questi, strettamente connessi in quanto è evidente che



## Anche per il contenzioso amministrativo il legislatore deve assicurare al cittadino un'autorità amministrativa che giudichi con i crismi della terzietà e dell'imparzialità

la terzietà è indispensabile presupposto per una garanzia di imparzialità.

Orbene, se già in passato abbiamo sollevato dei dubbi su tale "imparzialità", nel caso in cui era l'Ispettorato centrale di Roma dell'Icqrif a giudicare sulla fondatezza o meno delle infrazioni in materia di etichettatura contestate all'Osa dagli ispettorati periferici, orbene queste nostre perplessità sono ora aumentate, e non di poco, alla luce della nuova organizzazione che vede – in base ad un provvedimento del Direttore generale del Dipartimento Icqrif, datato 1° marzo 2018 - delegata ai «direttori degli Uffici territoriali dell'Icqrif [...] l'emissione delle ordinanze-ingiunzioni di pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231, relativamente

agli illeciti commessi nell'ambito della rispettiva circoscrizione territoriale di competenza [...]».

In pratica, i direttori degli Uffici Icqrif periferici sono elevati al rango di autorità amministrativa sanzionatoria per le infrazioni contestate ai sensi del decreto legislativo 231/2017 e riguardanti illeciti commessi da un Osa nel territorio di competenza del loro specifico Ispettorato periferico. E questo sia se alla contestazione ha proceduto il personale di altro Ispettorato territoriale, sia nel caso in cui l'infrazione sia stata contestata all'Osa dal personale del medesimo Ispettorato/autorità sanzionatrice competente per territorio.

In altre, parole è come se il comandante dei Vigili Urbani di un Comune venisse investito della qualità di autorità sanzionatrice rispetto alle infrazioni verbalizzate dai vigili urbani sottoposti ai suoi ordini. Il che, però, non accade in quanto, come è ben noto, in un caso del genere l'autorità sanzionatrice competente è il prefetto ovvero un organo espressione di un apparato amministrativo diverso, quello statale in questo caso, rispetto a quello comunale, cui appartengono gli organi di polizia amministrativa verbalizzanti.

È evidente che in questo esempio è stata garantita la terzietà/imparzialità dell'autorità che commina la sanzione amministrativa dopo aver valutato le ragioni formulate dall'ipotetico contravventore





negli “scritti difensivi” e/o in sede di “audizione”. La stessa cosa, invece, non si può evidentemente asserire nel caso in cui il direttore dell’Icqr territorialmente provveda a sanzionare in base ai verbali di contestazione elevati dagli ispettori posti alle sue dipendenze gerarchiche, in quanto è ragionevole ritenere che costoro abbiano agito seguendo le sue direttive ovvero seguendo le interpretazioni delle normative del direttore loro superiore gerarchico.

Questo scenario già inquietante di per sé sul piano della garanzia della “terzietà/imparzialità” dell’autorità sanzionatrice si aggrava ulteriormente, a nostro giudizio, per un secondo elemento critico contenuto sempre nell’articolo 26 del decreto legislativo 231/2017, sebbene questa volta al comma 3 ter, laddove viene espressamente così previsto:

«3-ter. I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie affluite sul predetto capitolo dell’entrata del bilancio dello Stato sono riassegnati ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero delle Politiche agricole alimentari, forestali e del Turismo, per essere destinati alle spese di funzionamento nonché all’incremento dei fondi per la contrattazione integrativa dell’Ispettorato centrale della Tutela della Qualità

e della Repressione Frodi dei Prodotti agroalimentari, anche allo scopo di valorizzare l’apporto del personale dirigenziale e non dirigenziale al potenziamento dell’efficacia e dell’efficienza dell’azione dell’Ispettorato medesimo [...]».

La norma, infatti, destinando allo stesso Icqr gli introiti dalle sanzioni da questo Dipartimento comminate quale autorità amministrativa e, per giunta, sulla base di verbali di contestazione formulati dal personale ispettivo gerarchicamente dipendente da quella stessa autorità, dà vita ad un palese “conflitto di interessi” che rimarca ancora una volta di più, se possibile, i dubbi di “imparzialità” già sopra evidenziati.

E questo, naturalmente, va affermato sul piano dei principi giuridici e senza voler certamente porre in dubbio la buona fede e la correttezza dell’operato istituzionale dell’organismo statale in questione.

In realtà, ci sembra, a questo punto, estremamente auspicabile ed urgente una riforma di tale disciplina, che riponga i poteri di autorità amministrativa, ai sensi dell’articolo 18 della legge 689/1981, nella competenza di altro organismo statale, un organismo che non abbia nessun ruolo nella fase di polizia amministrativa e che non ritragga vantaggi materiali dalle sanzioni comminate.