

# IL DECRETO LEGISLATIVO 193/07 ED IL NUOVO QUADRO SANZIONATORIO IN MATERIA DI TUTELA IGIENICO-SANITARIA DEGLI ALIMENTI E DELLE BEVANDE

Vito Rubino, Avvocato, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea; [vito.rubino@unipmn.it](mailto:vito.rubino@unipmn.it)

**1 - Introduzione; 2 - La semplificazione del panorama normativo interno ed il recepimento della direttiva 2004/41 CE; 3 - Le autorità competenti; 4 - Le sanzioni; 5 - Conclusioni.**

**Abstract:** il decreto legislativo 193/2007 ha finalmente dato attuazione alla direttiva 2004/41 CE che imponeva agli Stati membri di eliminare dai propri ordinamenti nazionali le disposizioni ormai superate dall'approvazione del c.d. "Pacchetto Igiene" del 2004. La norma ha inoltre introdotto sanzioni per la violazione delle nuove regole igienico-sanitarie, dotando così la disciplina comunitaria di una propria forza coercitiva. Molti sono tuttavia ancora i problemi interpretativi con i quali si scontrano gli operatori della filiera alimentare e che nei prossimi mesi dovranno essere risolti con l'ausilio interpretativo dell'Autorità Amministrativa e della Giurisprudenza.

## 1 - Introduzione

Il decreto legislativo 193/2007 ha finalmente dato attuazione alla direttiva comunitaria 2004/41 CE, semplificando il quadro normativo nazionale in materia di tutela igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande e dotando il c.d. "pacchetto igiene" di sanzioni che ne rendano pienamente "coercibili" i precetti fondamentali.

La norma è piuttosto complessa sia per l'ampiezza degli interventi di "abrogazione" delle vecchie norme di recepimento delle direttive abrogate a livello comunitario, sia per i profili sanzionatori che vanno a sostituirsi alle previsioni precedenti, in particolare contenute nel d.lgs. 155/97.

Non potendosi in questa sede approfondire ogni singolo aspetto della disciplina in oggetto pare opportuno soffermarsi su alcuni dei problemi più urgenti e dibattuti.

## 2 - La semplificazione del panorama normativo interno ed il recepimento della direttiva 2004/41 CE

Com'è noto il Legislatore comunitario del 2004 nel dettare le nuove regole sull'igiene degli alimenti e delle bevande ha adottato una disposizione autonoma finalizzata ad "abrogare" la congerie di norme che i regolamenti 852, 853, 854 e 882/04 CE hanno sostituito, chiedendo agli Stati membri di fare altrettanto con le norme interne che a quelle disposizioni hanno dato recepimento nei singoli ordinamenti nazionali.

L'Italia ha tardato ad adempiere a questo obbligo anche per il tentativo di comprendere la materia nel progetto di "Codice di diritto alimentare" a lungo discusso nel corso dell'ultima legislatura.

Le difficoltà e la lentezza nella elaborazione di un testo unico da tutti condiviso ha infine indotto il Governo a "stralciare" questa importante materia anche per l'assoluta urgenza, segnalata in primis dagli organi del controllo ufficiale, di un intervento chiarificatore nel panorama normativo interno anche e soprattutto con riferimento ai profili sanzionatori.

Il decreto in commento si pone quindi anzitutto l'ambizioso obiettivo di eliminare le disposizioni interne ormai incompatibili con il "pacchetto igiene", affrontando la materia attraverso l'abrogazione integrale di disposizioni ormai totalmente superate nonché l'eliminazione di singoli articoli di altre norme che si è ritenuto necessario mantenere in vigore.

In realtà già prima dell'entrata in vigore di questa disciplina le disposizioni oggi formalmente abrogate potevano e dovevano essere disapplicate dagli operatori e dalla Pubblica Amministrazione, risultando in gran parte incompatibili con la disciplina comunitaria in ogni caso prevalente. Lo sforzo di semplificazione si pone dunque oggi come opera di razionalizzazione e chiarificazione, lodevole nel suo intento ma non in tutti i casi pienamente riuscita.

Un primo problema al riguardo è costituito dal non perfetto "coordinamento" fra la nuova disciplina comunitaria ed il vecchio impianto normativo che il Legislatore ha ritenuto di far sopravvivere, con particolare riferimento alla L. 283/62 ed al suo regolamento di attuazione DPR 327/80.

Com'è noto l'art. 3 co. 1 lett. s) del d.lgs. 193/07 ha disposto l'abrogazione dell'art. 2 della L. 283/62 ove si prevedeva l'obbligo per gli operatori alimentari di munirsi di preventiva autorizzazione sanitaria per l'esercizio di "stabilimenti, laboratori di produzione, preparazione e confezionamento, nonché di depositi all'ingrosso di sostanze alimentari".

Si tratta di una scelta resasi necessaria in relazione al nuovo approccio introdotto dal "pacchetto igiene" che, in linea con quanto affermato dal reg. 178/02 CE, ha posto al centro del sistema di sicurezza igienico-sanitaria delle produzioni alimentari l'imprenditore e le sue scelte, affidando alla Pubblica Amministrazione un ruolo di controllo e vigilanza generale (1).

In sostanza il nuovo sistema prevede un imprenditore più responsabile, ma anche molto più libero di operare le scelte di sicurezza economicamente e tecnicamente più efficienti per salvaguardare la salute dei consumatori.

Coerentemente con questo quadro già gli accordi Stato-Regioni del 2005 avevano segnalato che l'istituto delle autorizzazioni sanitarie preventive doveva ritenersi ormai incompatibile con la logica dei regolamenti 852/04 CE e seguenti, suggerendo di applicare in loro sostituzione il più libero e meno gravoso istituto delle Denunce di Inizio Attività previsto dalla L. 241/90, a fronte delle quali l'Autorità Sanitaria avrebbe potuto eventualmente compiere le attività ispettive più opportune per verificare la sussistenza dei requisiti di sicurezza minimi previsti dalla legge.

Il d. lgs. 193/07 ha quindi sancito sul piano normativo ciò che sul piano amministrativo era già stato ampiamente evidenziato e che molte regioni avevano peraltro inserito nei provvedimenti adottati ad hoc all'indomani della pubblicazione in GUUE dei nuovi regolamenti comunitari. Senonché il Legislatore nazionale, limitandosi ad abrogare il solo articolo 2 della L. 283/62, sembrerebbe essersi dimenticato che questa norma non è l'unica ad occuparsi di autorizzazioni sanitarie preventive e che, inoltre, il suo contenuto non esaurisce l'intera casistica di attività che hanno a che fare con gli alimenti e le bevande per le quali esistono obblighi similari.

L'art. 44 del DPR 327/80, a titolo esemplificativo, prevede l'obbligo di munirsi di autorizzazione sanitaria preventiva per il trasporto di alimenti, disposizione che non è stata formalmente abrogata e che, coprendo un'area diversa della filiera rispetto a quelle descritte dall'art. 2 L. 283/62, nemmeno può dirsi implicitamente superata dall'abrogazione della norma principale in materia.

La questione non è di poco conto ove si consideri che la violazione della disciplina è punita non solo con sanzione amministrativa pecuniaria, ma anche con il fermo del mezzo che può arrivare anche a 3 mesi (2).

Per chiarire dunque se le autorizzazioni in oggetto possano ritenersi a tutt'oggi in vigore o debbano essere considerate ormai non più necessarie occorrerà ancora una volta fare ricorso ai criteri di risoluzione dei conflitti fra il diritto interno ed il diritto comunitario, che già avevano aiutato gli operatori della filiera a "leggere" la disciplina igienico-sanitaria all'indomani della pubblicazione del pacchetto igiene: la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno e la conseguente necessaria disapplicazione delle norme del secondo incompatibili con il primo.

Ed infatti, a fronte del fatto che in tutto il "pacchetto igiene" non si rinviene alcuna disposizione che possa considerare il "trasporto" degli alimenti attività a maggior rischio rispetto alla produzione/trasformazione/stoccaggio, e che, dunque, una più severa disciplina non troverebbe giustificazione formale, valgono anche per questo settore le considerazioni generali già in precedenza effettuate circa l'incompatibilità di un simile istituto con la nuova visione comunitaria dei problemi dell'igiene degli alimenti e la maggior flessibilità richiesta nella gestione della sicurezza alimentare e della libertà d'impresa.

D'altra parte a medesime conclusioni si sarebbe potuti pervenire anche attraverso una semplice lettura del testo dei regolamenti comunitari, ove le norme sono genericamente rivolte ad ogni "operatore della filiera"

(ossia ogni persona fisica o giuridica responsabile dell'applicazione della legislazione alimentare) sia esso appartenente ad imprese "pubbliche" o "private", senza distinzione alcuna. In altre parole, poiché il trasporto di alimenti non presenta profili di rischio tali da giustificare una restrizione attraverso il mantenimento in vigore dell'autorizzazione sanitaria preventiva si potrà considerare esteso anche a questo settore il nuovo istituto delle D.I.A., disapplicando la norma di cui all'art. 44 dpr 327/80.

Di ciò sembra peraltro potersi trarre riscontro- sia pur limitato- nell'accordo Stato - Regioni 9 febbraio 2006 (3), in cui si affermava che "*Il titolare dell'industria alimentare o del mezzo di trasporto invia al Comune, in cui ha sede tale attività o in cui è residente (nel caso di mezzo di trasporto) la notifica dell'esistenza, dell'apertura, della variazione di titolarità o di attività, della cessazione, della chiusura di ogni attività soggetta a registrazione (...) La registrazione può essere effettuata a seguito della notifica di una D.I.A. semplice (Dichiarazione di Inizio Attività) ovvero di una D.I.A. differita (...) l'attività può iniziare dopo 45 giorni dalla comunicazione*". Così facendo, fra l'altro, si eviterebbe di creare una illegittima discriminazione nei confronti degli operatori di questo segmento della filiera, nei confronti dei quali non parrebbe giustificato un atteggiamento di maggior sospetto ed una conseguente maggiore rigidità normativa.

### 3 - Le autorità competenti

Con disposizione sorprendente rispetto all'andamento legislativo degli ultimi anni, caratterizzato dal proliferare delle Autorità cui era delegato il controllo degli alimenti e delle bevande in forza di provvedimenti speciali, l'art. 2 del d.lgs 193/07 definisce in termini restrittivi quali soggetti della P.A. siano legittimati all'applicazione dei regg. 852-853-854/07 CE, individuandoli nel Ministero della Salute, nelle Regioni, nelle Province Autonome di Trento e Bolzano e nelle Aziende Unità Sanitarie Locali, nell'ambito delle rispettive competenze.

Il novero dei soggetti incaricati dei controlli ufficiali sembrerebbe quindi restringersi, escludendo in particolare l'attività delle Guardie Forestali, dei funzionari del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e, in determinati casi, degli stessi dipendenti degli Enti Locali inquadrati nella c.d. "polizia annonaria".

Anche in questo caso la non perfetta formulazione della norma crea comunque problemi interpretativi.

L'attribuzione delle citate competenze viene effettuata con riferimento alle sole disposizioni abrogate dall'art. 3 del decreto legislativo in commento e non a tutte le disposizioni igienico-sanitarie. Si viene così a creare una sorta di riserva normativa sui controlli ufficiali, che investe solo specifiche aree (generalmente riconducibili alla materia delle carni, del latte, dei molluschi e degli ovoprodotti, nonché al controllo sui siti produttivi), ovvero ai requisiti generali di cui all'abrogato d.lgs. 155/97, rimanendone esclusi altri e non meno importanti ambiti di applicazione, per i quali, ai sensi del rinvio

effettuato dal regolamento 882/04 CE, varrebbero le disposizioni generali dell'ordinamento nazionale.

Un esempio potrà chiarire più facilmente il punto.

In base al combinato disposto degli artt. 2-3 dlgs 193/07 i controlli ufficiali in materia di igiene degli otoprodotti (già regolamentati dal d.lgs. 155/97 e dal d.lvo 65/93) saranno riservati alle autorità sopra richiamate, essendo stata abrogata integralmente la disciplina pregressa.

Tuttavia, poiché il d.lgs. 65/93 non si occupava di trasporti reaterà in vigore la possibilità per la Polizia Stradale di effettuare i controlli degli automezzi e sanzionare eventuali irregolarità colpite da sanzioni amministrative, pur se i funzionari del Ministero dell'Interno non sono stati inclusi nell'elenco delle Autorità competenti ad effettuare i controlli in materia.

Le Guardie Forestali, pur essendo state incaricate dei controlli in materia di alimenti e bevande dal decreto 28 aprile 2006 del Ministero dell'Interno "riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia" (4) non potranno effettuare controlli in materia di molluschi bivalvi, carni fresche selvaggina e volatili, poiché questi sono stati attribuiti in via esclusiva dalla norma qui in commento alle Autorità elencate nell'art. 2, ma potrebbero, per assurdo, occuparsi di igiene della produzione delle paste alimentari, disciplinata, com'è noto, dalla L. 4.7.67, n. 580 e dai decreti interministeriali emanati ai sensi del relativo art. 30 (D.M. 27.9.67, D.M. 16.5.69, D.M. 20.3.81), tutti non inclusi nell'elenco delle abrogazioni ex art. 3 d.lgs. 193/07.

Ancora: vigili dell'annonaria potranno continuare ad effettuare controlli in materia di igiene dei locali dedicati alla produzione di pasti da distribuire a distanza quantomeno per la parte relativa alle prescrizioni dettate dai regolamenti comunali, così come si potranno ancora verificare controlli sulla presenza di ditteri micetofili nei funghi secchi (profilo che, al di là della classificazione qualitativa, investe anche il dato puramente igienico-sanitario) da soggetti diversi da quelli di cui all'art. 2 del d.lgs. 193/07.

Una situazione di estrema confusione che non mancherà di creare nei prossimi mesi conflitti, inevitabilmente destinati ad approdare nelle aule giudiziarie.

Infine occorre rilevare come la formulazione ambigua della norma non chiarisca se sia assoggettato a riserva di legge anche il potere sanzionatorio, regolato in un diverso articolo del decreto.

Allo stato dei fatti, poiché non esiste un collegamento esplicito fra l'art. 2 e l'art. 6 del d.lgs. 193/07 sembrerebbe potersi affermare che qualunque organo dotato del potere di accertamento delle violazioni punite con sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 13 della L. 689/81 laddove nell'esercizio delle sue funzioni individui un'infrazione di questo tipo, pur se non titolare di un autonomo potere di controllo in materia igienico-sanitaria, potrebbe elevare il relativo verbale, dando avvio al procedimento amministrativo conseguente (5).

#### **4 - Le sanzioni**

Le sanzioni per la violazione delle disposizioni igienico-sanitarie contenute nei regolamenti 852/04 CE e seguenti costituiscono l'altro grande "banco di prova"

della disposizione in oggetto: si è detto, infatti, che il d.lgs. 193/07 è stato stralciato dal più ampio progetto di una regolamentazione complessiva della legislazione alimentare nazionale proprio per "l'urgenza" avvertita dagli organi di controllo ufficiale di avere un quadro sanzionatorio chiaro e definito, nonché per l'elevata conflittualità generata dall'applicazione a disposizioni "nuove" di sanzioni contenute in norme precedenti.

Al riguardo occorre anzitutto notare che l'approccio del Legislatore italiano rispetto agli ultimi provvedimenti in materia sembrerebbe più severo: non soltanto viene infatti reintrodotta una sanzione penale - fatto certamente in controtendenza rispetto alla generale depenalizzazione della materia alimentare - ma addirittura gli organi di controllo vengono dotati di un potere sanzionatorio immediato rispetto ad una serie di omissioni che, vigente il d.lgs. 155/97, non erano immediatamente punibili.

Ciò detto occorre rilevare come proprio questa distinzione fra sanzione immediata e diretta e sanzione successiva all'inadempimento delle prescrizioni abbia creato alcune incomprensioni sia nei commentatori, sia nelle prime applicazioni concrete della norma.

In primo luogo occorre che l'Autorità di controllo presti molta attenzione al riferimento normativo, poiché la scansione in più commi delle diverse situazioni possibili con riferimento alla mancanza o all'inadeguatezza dei requisiti igienico-sanitari comporta l'obbligo di una estrema precisione nella formulazione degli addebiti in fase di stesura del verbale e nel successivo procedimento sanzionatorio.

Un piano HACCP inefficiente, magari perché copiato da manuali teorici o scaricato da internet, non può essere assimilato alla totale mancanza del documento, e non consente, dunque, la sanzione immeditata di cui al co. 6 dell'art. 6 d.lgs. 193/97.

Allo stesso modo non pochi imbarazzi sorgono, in sede di accertamento delle violazioni della normativa comunitaria, per situazioni "a cavaliere" delle due fattispecie: un pavimento con rotture ed angoli non sanificabili non determinerà, probabilmente, il "mancato rispetto" del requisito di cui all'allegato al reg. 852/04 CE, bensì, più probabilmente, la sua "inadeguata applicazione", e così l'Autorità competente dovrà passare attraverso le prescrizioni di adeguamento prima di irrogare eventuali sanzioni.

Infine pare di una certa importanza la precisazione contenuta nell'art. 6 co. 16 del decreto, ove si specifica che la sanzione va applicata alla persona fisica che in Azienda si occupa dell'applicazione delle normative che si assumono violate.

Si tratta di un richiamo, anche nella materia che qui interessa, del più generale principio contenuto nell'art. 6 della L. 689/81 e che impone agli organi addetti al controllo ufficiale il rispetto del principio di effettività, pienamente esteso anche alla materia delle sanzioni amministrative (4).

In sede di verifica ed ispezione sarà quindi indispensabile acquisire attraverso appositi audit informazioni circa l'organico e le funzioni di ciascun singolo dipendente dell'azienda o dell'Ente sottoposto a controllo, accertando se siano state delegate le funzioni relative all'applicazione della normativa sull'igiene degli

alimenti ed a chi sia stato attribuito il relativo potere. Ciò al fine di stendere il verbale nei confronti dell'autore materiale dell'illecito, che andrà senz'altro sanzionato ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 co. 16 del d.lgs 193/07.

Allo stesso modo gli operatori della filiera alimentare dovranno accertare se le proprie deleghe rispondano ai nuovi presupposti e requisiti di cui al d.lgs 193/07, con la consapevolezza di poter essere sanzionati in via personale e diretta anche in ambito amministrativo e non solo penale.

Ciò che invece appare discutibile è l'estensione in via solidale della sanzione anche all'azienda e/o all'Ente di appartenenza. Infatti il precedente co. 15 del medesimo art. 6 d.lgs 193/07 stabilisce che le disposizioni della L. 689/81 si applicano solo "*per quanto non previsto dal presente articolo*".

Orbene, qualora si voglia leggere il citato comma 16 come disposizione esaustiva di tutti i profili soggettivi di responsabilità in ordine alla violazione delle normative igienico-sanitarie occorrerebbe escludere la "solidarietà" prevista dall'art. 6 della L. 689/81, con il risultato che a rispondere della sanzione sarebbe solamente il dipendente e non l'azienda per cui ha operato.

La conclusione pare tuttavia eccessiva rispetto alla finalità della norma di garantire la più ampia copertura delle disposizioni contenute nel c.d. "pacchetto igiene", sicché pare allo stato più razionale interpretare il co. 16 come una semplice "specificazione" che non preclude l'allargamento della cerchia dei responsabili ad altri soggetti, come in effetti prevede la disciplina generale in materia di depenalizzazione.

## NOTE

1) Senza voler riprendere tutti i passaggi normativi che giustificano questa impostazione è sufficiente pensare al contenuto dispositivo dell'art. 3 del reg. 852/04 CE, ove l'operatore alimentare viene responsabilizzato della salute pubblica attraverso il conferimento di una specifica responsabilità correlata all'implementazione degli strumenti di sicurezza alimentare previsti dalla norma in oggetto.

2) La sanzione deriva dal combinato disposto dell'art. 44 DPR 327/80, che dispone il necessario possesso dell'autorizzazione sanitaria per il trasporto di alimenti e/o bevande, con gli artt. 13 e 26 della Legge 6 giugno 1974, n. 298 "Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada" (Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 31 luglio 1974, n. 200), in forza dei quali l'autotrasportatore che sia privo delle necessarie autorizzazioni incorre in sanzione amministrativa pecuniaria da lire 4.000.000 a lire 24.000.000, e nella sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo fino a 3 mesi (sanzioni così rideterminate dal d.lgs. 507/99).

3) Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano, provvedimento 9 febbraio 2006, Accordo ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281, tra il Ministro della Salute, le Regioni e le Provincie autonome relativo a "Linee Guida applicative del Regolamento n. 852/04 CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari" (rep. Atti n. 2470) in *GURI* n. 259 del 7.11.2006.

4) Il decreto è stato adottato sulla scorta della L. 31.3.2000 n. 78, recante delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato e norme in materia di coordinamento delle forze di polizia, cui ha fatto seguito la L. 6 febbraio 2004 n. 36 recante il nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato.

5) Ai sensi dell'art. 6 co. 3 L. 689/81 "*se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica, o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta*".

## 5 - Conclusioni

Il decreto 193/07 ha il pregio di aver finalmente messo mano alla necessaria opera di semplificazione normativa in un settore che fra disapplicazioni, abrogazioni implicite e successione delle leggi nel tempo registrava una straordinaria complessità e richiedeva agli organi pubblici una improba lettura incrociata delle numerosissime norme esistenti.

Il tentativo - comunque importante - non ha in ogni caso risolto tutti i problemi esistenti, registrandosi ancora tante e tali antinomie normative da rendere sempre più urgente l'approvazione del più volte annunciato Codice di Diritto Alimentare.

L'inserimento nella nuova compagine governativa di un Ministro delegato alla semplificazione normativa potrebbe, in questo senso, costituire un elemento propulsivo determinante nella ripresa e conclusione dei lavori sul testo unico.

Nelle more gli operatori del controllo ufficiale sono comunque chiamati ad un maggior rigore applicativo della disciplina igienico-sanitaria anche e soprattutto alla luce della scansione normativa delle sanzioni operata dal d.lgs. 193/07.

Quanto alla efficacia del provvedimento, dovuta in forza dell'art. 17 co. 2 II cpv. del reg. 178/02, occorre rilevare come ancora una volta, pur notandosi una maggiore ampiezza degli strumenti repressivi varati dal Legislatore, la forza deterrente paia piuttosto modesta soprattutto per le Aziende di maggiori dimensioni, che possono godere di un trattamento proporzionalmente meno duro rispetto alle piccole realtà imprenditoriali ed artigianali che pure costituiscono il "nerbo" della nostra economia.

Il ritorno alla sanzione penale, da più parti invocato, è in tal senso oggi reso ancora più urgente dall'evoluzione dell'economia "globale" e dalla progressiva perdita dell'efficacia deterrente delle sanzioni amministrative.