

## **Riforma comunitaria del controllo ufficiale sugli alimenti ed adattamento della normativa italiana. Problemi vecchi e nuovi di dialogo fra ordinamenti\***

Vito Rubino

### *1.- Il D.lgs. 193/07 fra recepimento della direttiva 2004/41 CE ed adattamento dell'ordinamento italiano al c.d. "pacchetto igiene"*

La riforma comunitaria della disciplina sull'igiene ed il controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande, avviata nel 2004 con la pubblicazione del "pacchetto igiene"<sup>1</sup> e tutt'oggi in corso di completamento, ha imposto agli Stati membri una complessa opera di revisione delle proprie normative nazionali in materia per dar seguito all'abrogazione di una pluralità di disposizioni verticali operata dalla direttiva 2004/41

---

(\*) Il presente articolo costituisce un estratto con adeguamenti della parte introduttiva da me scritta del volume di A. Clerici - V. Rubino, *La nuova disciplina comunitaria sull'igiene delle produzioni alimentari*, Volume V, Alessandria, Ed. Taro, 2009, cui mi consento rimandare per una più ampia trattazione delle problematiche legate al d.lgs. 193/07 e, più in generale, all'adattamento dell'ordinamento italiano alla riforma comunitaria della disciplina sull'igiene degli alimenti.

(<sup>1</sup>) Con il termine "pacchetto igiene" si suole definire un insieme di 4 regolamenti ed una direttiva approvati nel 2004: reg. n. 852/04 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 "sull'igiene dei prodotti alimentari"; reg. n. 853/2004 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, "che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale"; reg. n. 854/04 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 "che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano", tutti pubblicati, nella versione rettificata, in *G.U.U.E.* L 226 del 25.6.2004; Reg. n. 882/04 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 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", pubblicato in *G.U.U.E.* L 191 del 28.5.2004; Direttiva 2004/41 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 "che abroga alcune direttive recanti norme sull'igiene dei prodotti alimentari e le disposizioni sanitarie per la produzione e la commercializzazione di determinati prodotti di origine animale destinati al consumo umano", pubblicata in *G.U.U.E.* L 195 del 2.6.2004. A questi occorre aggiungere il reg. n. 183/05 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 gennaio 2005, "sull'igiene dei mangimi", pubblicato in *G.U.U.E.* L 35 dell'8.2.2005, nonché le norme attuative del 2005, pubblicate in *G.U.U.E.* L 338 del 22.12.2005: reg. 2073/2005 CE della Commissione del 15 novembre 2005 "sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari"; reg. 2074/2005 CE della Commissione del 5 dicembre 2005 "recante modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004"; reg. 2076/2005 CE della Commissione del 5 dicembre 2005, "che fissa disposizioni transitorie per l'attuazione dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 853/2004, (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 e che modifica i regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004". Le norme citate sono state poi affiancate da una serie di "linee guida" elaborate dalla Commissione europea e relative ai diversi profili applicativi ed interpretativi della complessa normativa pubblicata.

CE e per valutare la compatibilità delle norme interne “sopravvissute” con i contenuti dei nuovi regolamenti comunitari.

Fra i diversi ambiti coinvolti particolare rilievo ed interesse riveste il controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande, interessato da numerose disposizioni contenute nei regolamenti base (cfr., in particolare, regg. 854/04 – 882/04 CE) e dalla correlata necessità di una complessiva riorganizzazione del sistema italiano stratificatosi in anni di interventi verticali.

L’esigenza ha trovato una parziale risposta con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del d.lgs. 193/07<sup>2</sup> recante norme di “attuazione della direttiva 2004/41 CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare ed applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore”.

L’art. 1 della norma, sotto la rubrica “finalità ed ambito d’applicazione”, si limita riduttivamente a menzionare il solo compito di “abrogare la normativa nazionale di attuazione delle direttive comunitarie a loro volta abrogate dalla direttiva 2004/41 CE”. In realtà il provvedimento ha una portata ben maggiore, poiché coordina le residue disposizioni interne con i regolamenti comunitari costituenti il pacchetto igiene, individua - in applicazione di alcune disposizioni di questi - le Autorità competenti per il controllo ufficiale e stabilisce le sanzioni che assicurano coercibilità alle nuove disposizioni.

La vocazione semplificativa evidenziata nel titolo, in ogni caso, pur se posta al centro dell’intervento legislativo, non sembrerebbe trovare - almeno per la parte che qui interessa dedicata al controllo ufficiale - corrispondenza nei contenuti della disposizione, la cui non perfetta tecnica redazionale determina nuove incertezze sull’organizzazione del sistema e sulle competenze dei suoi attori.

Le osservazioni che seguiranno hanno dunque lo scopo di evidenziare le criticità più evidenti del provvedimento e dell’attuale livello di adattamento dell’ordinamento italiano alle disposizioni comunitarie citate nella prospettiva di eventuali ulteriori interventi del Legislatore nazionale.

## 2.- Le Autorità competenti in materia di controllo ufficiale sugli alimenti e la problematica stratificazione normativa in Italia

L’art. 2 del decreto legislativo 193/07 ha ad oggetto la designazione delle Autorità competenti per l’espletamento delle funzioni del controllo ufficiale<sup>3</sup>.

<sup>(2)</sup> Decreto Legislativo 6 Novembre 2007 n. 193, “Attuazione della direttiva 2004/41 CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare ed applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore”, pubblicata in *GURI* n. 261 del 9 Novembre 2007 – Suppl. Ordinario n. 228, e ripubblicata, in versione rettificata, in *GURI* 6 Febbraio 2008 n. 31 del 2.6.2004 pp. 12 e ss.

<sup>(3)</sup> L’articolo 2 del decreto legislativo 193/07 recita: “Autorità competenti. 1. Ai fini dell’applicazione dei regolamenti (CE) 852/2004, 853/2004, 854/2004 e 882/2004, e successive modificazioni, per le materie disciplinate dalla normativa abrogata di cui all’art. 3, le Autorità competenti sono il Ministero della salute, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le Aziende unità sanitarie locali, nell’ambito delle rispettive competenze”.

La norma attua parzialmente l'obbligo di designazione dei soggetti competenti a svolgere la funzione in oggetto da parte degli Stati membri, contenuto nell'art. 4 co. 1 del regolamento 882/04 CE<sup>4</sup> e reso necessario dall'abrogazione della precedente direttiva 89/397 CEE<sup>5</sup> da parte dell'art. 61 del medesimo regolamento<sup>6</sup>.

Il Legislatore italiano, ribadendo una scelta a suo tempo già effettuata con l'art. 3 DPR 327/80<sup>7</sup>, ha indicato nel Ministero della Salute, Regioni, Province Autonome di Trento e Bolzano, nonché nelle Aziende Sanitarie Locali i soggetti preposti "nei limiti delle rispettive competenze" e "con riferimento alle sole materie oggetto dei provvedimenti di abrogazione di cui all'art. 3".

## 2.1.- Il problema della sopravvivenza delle competenze in capo ad Autorità diverse per le materie non comprese nell'art. 3 d.lgs. 193/07

L'introduzione dei due limiti citati, per un verso ambigui e per altro verso fatti con modalità eccessivamente sintetiche, apre spazi di incertezza nella ricostruzione delle competenze e dell'attuale gerarchia degli organi di vigilanza sugli alimenti in Italia.

Al riguardo occorre anzitutto premettere che il regolamento 882/04 CE, pur facendo parte del c.d. "pacchetto igiene", ha, in realtà, una vocazione assai più ampia, regolando requisiti soggettivi ed oggettivi del controllo ufficiale in tutti gli aspetti della produzione, distribuzione, somministrazione e vendita degli alimenti e delle bevande.

Ne è prova il contenuto dell'art. 1, che, definendo l'oggetto ed il campo di applicazione della norma, individua la finalità dei controlli ufficiali nella prevenzione, eliminazione o

<sup>(4)</sup> L'articolo 4 co. 1 del regolamento 882/04 CE recita: "Designazione delle autorità competenti e criteri operativi. 1. Gli Stati membri designano le autorità competenti responsabili in relazione alle finalità e ai controlli ufficiali stabiliti dal presente regolamento".

<sup>(5)</sup> Direttiva 89/397/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari, in GUCE L 186 del 30.6.1989, pp. 23-26.

<sup>(6)</sup> L'articolo 61 del reg. 882/04 CE recita: "Abrogazione di atti comunitari. 1. Le direttive 70/373/CEE, 85/591/CEE, 89/397/CEE, 93/99/CEE e 95/53/CE e le decisioni 93/383/CE, 98/728/CE e 1999/313/CE sono abrogate con effetto dal 1° gennaio 2006. La direttiva 85/73/CEE è abrogata con effetto dal 1° gennaio 2008. 2. Tuttavia, le norme di attuazione adottate sulla base di tali atti, in particolare quelle riportate nell'elenco dell'allegato VIII, rimangono in vigore nella misura in cui non sono in contraddizione col presente regolamento, in attesa dell'adozione delle disposizioni necessarie sulla base del presente regolamento. 3. I riferimenti agli atti abrogati si intendono fatti al presente regolamento".

<sup>(7)</sup> Decreto del Presidente della Repubblica nr. 327/80 - Regolamento di esecuzione della Legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, pubblicato in GURI n. 193 del 16/07/1980. L'articolo 3 disponeva "Individuazione delle autorità sanitarie competenti. La vigilanza di cui all'art. 2 del presente regolamento è esercitata: 1) dal Ministero della sanità, attraverso i propri organi centrali, ovvero attraverso gli uffici di sanità marittima e aerea e gli uffici veterinari di confine, porto, aeroporto e dogana interna; 2) dall'organo delle regioni, o delle province autonome di Trento e di Bolzano, competente secondo il rispettivo ordinamento; 3) dai comuni, o loro consorzi, attraverso le unità sanitarie locali. L'autorità sanitaria, per l'espletamento dei servizi di vigilanza sull'igiene degli alimenti, si avvale dell'opera, del personale all'uopo posto alle proprie dipendenze, nonché in particolari circostanze, e con l'osservanza delle norme vigenti, di personale di altre amministrazioni, previa intesa con le stesse amministrazioni".

riduzione dei rischi legati all'alimentazione per gli esseri umani e gli animali, nonché (lett. b) nella vigilanza sulle pratiche commerciali sleali e nella tutela degli interessi dei consumatori, ivi comprendendosi l'etichettatura e le altre fonti di informazione dei soggetti protetti<sup>8</sup>.

L'art. 2 del d.lgs. 193/07, lungi dall'accogliere l'invito del Legislatore comunitario a rivedere nel suo complesso il sistema, si limita ad intervenire solo nello specifico ambito veterinario e dell'igiene, nulla dicendo in ordine alla struttura degli organi di controllo previgente sia per gli aspetti verticali non toccati dalle abrogazioni, sia per le materie non strettamente connesse alla sicurezza alimentare.

In effetti la stratificazione normativa nazionale, per lo più legata a provvedimenti emergenziali, ha, nel corso del tempo, affiancato agli organi già individuati dal DPR 327/80 diverse altre strutture, comprendendovi oltre alle tradizionali forze di polizia<sup>9</sup> (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato), alcuni organi dipendenti dal Ministero delle Politiche Agricole, alimentari e Forestali (e.g. le Guardie Forestali<sup>10</sup>, il Comando Carabinieri per le Politiche Agricole<sup>11</sup> e l'Ispettorato centrale per il controllo

<sup>(8)</sup> L'art. 1 del reg. 882/04 CE recita: "Oggetto e campo di applicazione 1. Il presente regolamento fissa le regole generali per l'esecuzione dei controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alle normative volte, segnatamente, a: a) prevenire, eliminare o ridurre a livelli accettabili i rischi per gli esseri umani e gli animali, siano essi rischi diretti o veicolati dall'ambiente; e b) garantire pratiche commerciali leali per i mangimi e gli alimenti e tutelare gli interessi dei consumatori, comprese l'etichettatura dei mangimi e degli alimenti e altre forme di informazione dei consumatori. 2. Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli. 3. Il presente regolamento lascia impregiudicate disposizioni comunitarie specifiche relative ai controlli ufficiali. 4. L'esecuzione dei controlli ufficiali ai sensi del presente regolamento lascia impregiudicata la responsabilità legale, in via principale, degli operatori del settore per la sicurezza dei mangimi e degli alimenti, come previsto dal regolamento (CE) n. 178/2002 e la responsabilità civile o penale risultante dalla violazione dei loro obblighi".

<sup>(9)</sup> Sul punto si veda il Decreto 28 aprile 2006 del Ministero dell'Interno "riassetto dei compiti di specialità delle Forze di polizia", pubblicato in *GURI* n. 193 del 20.08.2006, nel cui allegato è previsto che: "l'Arma dei carabinieri, titolare del relativo comparto di specializzazione, assicurerà, tramite il Comando carabinieri per la tutela della salute, il consueto efficace impegno istituzionale nelle attività di prevenzione e contrasto degli illeciti in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari, mentre il Corpo forestale dello Stato orienterà la propria attività istituzionale nell'ambito dell'area di gravitazione ad esso rimessa dalla legge concernente il concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere. Restano fermi i compiti della Guardia di finanza nel settore del controllo della spesa sanitaria, in attuazione della propria competenza generale in materia di polizia economica e finanziaria, secondo le direttive del Ministro dell'economia e delle finanze, nel contesto della pianificazione dell'attività ispettiva della finanza pubblica predisposta dal competente Comitato di coordinamento finanziario". Il decreto è stato adottato sulla scorta della L. 31.3.2000 n. 78, in *GURI* 79 del 4.4.2000, 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.

<sup>(10)</sup> Per quanto concerne specificamente la competenza delle Guardie forestali in materia di controlli sulla sicurezza degli alimenti e delle bevande si veda la L. 6 febbraio 2004 n. 36, in *GURI* n. 37 del 14.2.2004, recante il nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato, il cui articolo 2, nell'ambito delle funzioni del corpo, alla lettera e) gli attribuisce la funzione dei "controlli derivanti dalla normativa comunitaria agroforestale e ambientale e concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere".

<sup>(11)</sup> Sul punto il citato decreto 28 aprile 2006 stabilisce che "nel settore delle frodi comunitarie va riconosciuto un ruolo di preminenza alla Guardia di finanza, anche con riguardo alla tutela degli interessi finanziari comunitari

della qualità dei prodotti agroalimentari<sup>12</sup>), nonché, per le materie commerciali, la stessa Polizia Locale annonaria.

La scelta del Legislatore italiano del 2007 di definire gli organi incaricati della funzione solo con riferimento alle norme igienico-sanitarie abrogate dall'art. 3 del d.lgs. 193/07 crea dunque il problema di comprendere se per le altre materie non citate possano dirsi ancora in vigore le competenze definite dalla legislazione precedente ovvero se, in relazione alla nuova disciplina comunitaria ed alla limitatezza del decreto qui in commento, si sia in presenza di vuoti normativi di rilevante importanza.

Da un punto di vista strettamente formale il problema sembrerebbe non porsi: i limiti relativi alla riserva delle rispettive competenze degli organi designati ed alle materie oggetto di abrogazione ex art. 3 contenuti nella formulazione dell'art. 2 d.lgs. 193/07 rendono infatti evidente la volontà del Legislatore di non regolare l'intera materia, ma di intervenire solo su aspetti ben definiti.

Nessuna implicita abrogazione delle norme verticali precedenti potrà quindi ricavarsi dalla normativa in commento.

La questione, tuttavia, deve essere affrontata con riguardo alla disciplina comunitaria, che, ove contrastante con l'attuale assetto frammentato della struttura del controllo ufficiale in Italia, potrebbe comportare la disapplicazione delle relative norme, con le evidenti conseguenze in ordine ad un possibile vuoto legislativo.

Al riguardo occorre anzitutto rilevare che l'art. 61 del regolamento 882/04 CE<sup>13</sup> nel suo secondo comma fa salve tutte le norme interne di attuazione delle direttive abrogate sino all'intervento regolatore degli Stati membri, purché non incompatibili con la nuova disciplina.

Il Legislatore comunitario, rendendosi conto dell'ampiezza dell'attività richiesta agli Stati, sembrerebbe quindi permettere sul punto una deroga al termine generale del 1° gennaio 2006 contenuto nella direttiva 2004/41 CE per l'adeguamento degli ordinamenti nazionali al pacchetto igiene, consentendo la sopravvivenza transitoria

---

*relativi al settore agricolo e della pesca, mentre l'Arma dei carabinieri continuerà a svolgere un ruolo preminente con riguardo alle frodi nel settore agroalimentare e le sofisticazioni di alimenti e bevande. L'Arma dei carabinieri assolverà altresì ai compiti devoluti dalla normativa vigente allo speciale reparto istituito presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, ferme restando le funzioni in materia agroalimentare attribuite al Corpo forestale dello Stato dal medesimo Dicastero. Ai fini del coordinamento ispettivo del settore potrà farsi riferimento all'apposito Comitato istituito presso il Ministero delle politiche agricole e forestali".*

<sup>(12)</sup> Già conosciuto come Ispettorato Centrale Repressione Frodi, istituito con D.L. 18 giugno 1986, n. 282, in *GURI* nr. 141 del 20.6.1986, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 1986, n. 462, in *GURI* 185 del 11.8.1986, concernente misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari ed in particolare l'art. 10 il quale istituisce l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi.

<sup>(13)</sup> L'articolo 61 del regolamento 882/04 CE stabilisce che "Abrogazione di atti comunitari 1. Le direttive 70/373/CEE, 85/591/CEE, 89/397/CEE, 93/99/CEE e 95/53/CE e le decisioni 93/383/CE, 98/728/CE e 1999/313/CE sono abrogate con effetto dal 1° gennaio 2006. La direttiva 85/73/CEE è abrogata con effetto dal 1° gennaio 2008. 2. Tuttavia, le norme di attuazione adottate sulla base di tali atti, in particolare quelle riportate nell'elenco dell'allegato VIII, rimangono in vigore nella misura in cui non sono in contraddizione col presente regolamento, in attesa dell'adozione delle disposizioni necessarie sulla base del presente regolamento. 3. I riferimenti agli atti abrogati si intendono fatti al presente regolamento".

delle norme interne di attuazione delle direttive abrogate solo se ed in quanto le stesse non siano incompatibili con il nuovo impianto delineato dalla riforma comunitaria.

Per l'aspetto che qui interessa, dunque, la possibilità di considerare ancora valide le precedenti disposizioni nazionali che attribuiscono ad organi diversi da quelli già designati dal DPR 327/80 e riconfermati dal d.lgs. 193/07 funzioni di controllo ufficiale in materia di alimenti e bevande deve essere accertata attraverso la duplice valutazione della rispondenza degli organi incaricati e del sistema nel suo complesso ai requisiti dettati al regolamento 882/04 CE.

Occorrerà, in altre parole, verificare se la frammentazione ancora vigente a livello nazionale possa dirsi tutt'oggi ammissibile in relazione ai principi contenuti nel "pacchetto igiene", e, in subordine, se i soggetti incaricati dei controlli dalle "vecchie" norme interne rispondano alle competenze soggettive e strutturali imposte dal regolamento.

Quanto al primo aspetto preme qui evidenziare come il regolamento 882/04 CE insista nella necessità da parte degli Stati membri di strutturare un controllo ufficiale con un elevato livello di centralizzazione, e, in via subordinata, con un forte coordinamento interforze.

I commi 3 e 5 dell'art. 4 del regolamento<sup>14</sup>, infatti, ribadiscono in termini tassativi che, laddove lo Stato membro intenda strutturare il sistema in più livelli, o ripartire le competenze fra diversi uffici del medesimo organo, deve garantire il coordinamento fra tutti gli operatori, nonché pari capacità e competenze in tutti i soggetti coinvolti.

In altre parole il Legislatore comunitario, riconoscendo che la funzione ha un potenziale impatto sulla salute dei consumatori e sull'economia, e che deve essere svolta con un elevato grado di specializzazione, ha inteso imporre una struttura coerente, omogenea ed efficiente.

Se così è si potrebbe forse dubitare della validità delle norme che tutt'oggi consentono in Italia a corpi eterogenei e non del tutto specializzati di compiere attività ispettive nelle materie di cui si tratta.

Laddove infatti si dovesse accertare che i diversi soggetti elencati (e gli altri che pure in forza della loro qualifica di P.G. possano quantomeno per le fattispecie riconducibili alla l. 689/81 compiere accertamenti sul rispetto della normativa alimentare<sup>15</sup>) non

---

<sup>(14)</sup> I commi 3, 4 e 5 dell'art. 4 reg. 882/04 CE al riguardo dispongono: "Se uno Stato membro conferisce la competenza di effettuare i controlli ufficiali ad un'altra autorità o ad altre autorità che non siano l'autorità centrale competente, in particolare quelle a livello regionale o locale, si deve assicurare un coordinamento efficace ed efficiente tra tutte le autorità competenti interessate, anche, ove opportuno, in materia di protezione dell'ambiente e della salute. 4. Le autorità competenti assicurano l'imparzialità, la qualità e la coerenza dei controlli ufficiali a tutti i livelli. I criteri elencati al paragrafo 2 devono essere pienamente rispettati da ogni autorità a cui è stata conferita la competenza di effettuare i controlli ufficiali. 5. Se, nell'ambito di un'autorità competente, vi sono più unità competenti a effettuare i controlli ufficiali, si deve assicurare il coordinamento e la cooperazione efficaci ed efficienti tra queste diverse unità".

<sup>(15)</sup> L'articolo 13 co. 4 della l. 689/81 (legge 24.11.1981 n. 689, recante modifiche al sistema penale, in GURI nr. 329 del 30.11.1981), stabilisce che "all'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali,

siano adeguatamente coordinati ed omogenei, si dovrebbe concludere per il contrasto delle disposizioni interne attributive delle relative competenze con la legislazione comunitaria in commento e per il conseguente obbligo da parte della P.A. in sede amministrativa e/o del Giudice in sede contenziosa di disapplicare le norme nazionali, con il travolgimento di tutti gli atti da questi compiuti.

La questione pare assumere maggior forza ove si prenda in considerazione il secondo aspetto di criticità relativo all'attuale frammentazione del sistema dei controlli ufficiali in Italia, ossia il profilo soggettivo degli organi cui la legislazione nazionale ha attribuito in passato competenze in materia.

Infatti, anche laddove si volesse riconoscere la compatibilità della struttura segmentata del controllo ufficiale in Italia con le indicazioni contenute nei citati commi 3-5 dell'art. 4 del regolamento, si dovrebbe comunque accertare che i soggetti a suo tempo designati siano in possesso dei requisiti che la nuova disciplina impone per ricoprire una funzione così delicata.

Al riguardo l'articolo 4 del regolamento 882/04 CE stabilisce che, a prescindere dalle scelte effettuate dagli Stati membri, le Autorità designate debbano garantire<sup>16</sup> l'efficacia, l'efficienza e l'accuratezza dei controlli (cfr. art. 4, co. 2 lett. a), l'assenza di conflitto di interessi nel personale addetto (cfr. art. 4, co. 2 lett. b), l'adeguatezza delle strutture di supporto (cfr. art. 4 co. 2 lett. c e d), nonché competenze adeguate alle

---

*oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del pretore*".

<sup>(16)</sup> L'obbligo di risultato imposto alle Autorità nazionali viene marcato dalla normativa comunitaria anche in relazione alle possibili sub-deleghe ad altri soggetti di parti specifiche dell'attività di controllo. Infatti l'art. 5 del regolamento stabilisce al riguardo che "1.L'autorità competente può delegare compiti specifici riguardanti i controlli ufficiali a uno o più organismi di controllo, a norma dei paragrafi 2, 3 e 4. Un elenco di compiti che possono o meno essere delegati può essere stabilito secondo la procedura di cui all'articolo 62, paragrafo 3. Tuttavia, le attività di cui all'articolo 54 non sono oggetto di tale delega. 2.Le autorità competenti possono delegare compiti specifici ad un dato organismo di controllo soltanto nei seguenti casi: a) vi è una descrizione accurata dei compiti che l'organismo di controllo può espletare e delle condizioni a cui può svolgerli; b) è comprovato che l'organismo di controllo: i) possiede l'esperienza, le attrezzature e le infrastrutture necessarie per espletare i compiti che gli sono stati delegati; ii) dispone di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto; iii) è imparziale e libero da qualsiasi conflitto di interessi per quanto riguarda l'espletamento dei compiti che gli sono stati delegati; c) l'organismo di controllo opera ed è accreditato conformemente alla norma europea EN 45004 «Criteri generali per il funzionamento di diversi tipi di organismi che eseguono ispezioni» e/o a un'altra norma se più pertinente, dati i compiti che gli sono stati delegati; d) i laboratori operano conformemente alle norme di cui all'articolo 12, paragrafo 2; e) l'organismo di controllo comunica i risultati dei controlli effettuati all'autorità competente su base regolare e in qualsiasi momento quest'ultima ne faccia richiesta. Se i risultati dei controlli rivelano una non conformità o sollevano il sospetto della stessa, l'organismo di controllo ne informa immediatamente l'autorità competente; f) vi è un coordinamento efficiente ed efficace tra l'autorità competente che dà la delega e l'organismo di controllo. 3.Le autorità competenti che delegano compiti specifici agli organismi di controllo organizzano audit o ispezioni di questi ultimi a seconda delle necessità. Se, a seguito di audit o ispezioni, risultano carenze da parte di tali organismi nell'espletamento dei compiti loro delegati, l'autorità competente che conferisce la delega può ritirarla. La delega è ritirata senza indugio se l'organismo di controllo non adotta correttivi appropriati e tempestivi. 4.Lo Stato membro che desidera delegare un compito specifico di controllo a un organismo di controllo ne informa la Commissione. Tale notifica contiene una descrizione dettagliata: a) dell'autorità competente che vorrebbe conferire la delega; b) del compito da delegarsi; c) dell'organismo di controllo cui il compito sarebbe delegato".

funzioni (cfr. art. 4 co. 2 lett. e, f; art. 4 co. 4)<sup>17</sup>, anche mediante un programma di formazione specialistica continua<sup>18</sup>.

In sostanza il Legislatore comunitario, dettagliando con puntualità le caratteristiche soggettive ed oggettive degli organi nazionali di controllo, ha voluto completare l'armonizzazione parziale della precedente direttiva, imponendo agli Stati scelte strutturali severe per garantire serietà, efficienza ed economicità a questa vitale funzione anche per i suoi riflessi intracomunitari.

Anche sotto questo profilo, dunque, l'eventuale accertamento della carenza in capo a determinati organi dei requisiti richiesti sembrerebbe poter determinare un contrasto fra le normative e gli atti amministrativi interni in discussione e la disciplina comunitaria di riferimento, con obbligo della disapplicazione dei primi e travolgimento degli atti compiuti in forza di questi.

Più complesso appare stabilire in quale sede possa essere fatto valere questo contrasto e chi possa beneficiarne.

Ferma infatti la ovvia competenza della Commissione europea a rilevare l'inadempimento dello Stato italiano agli obblighi portati dal regolamento 882/04 CE<sup>19</sup>, ci si può domandare se il privato possa invocare l'incompetenza degli accertatori che abbiano svolto attività nei suoi confronti per ottenere l'eventuale annullamento di verbali e sanzioni in sede giudiziale.

Dovendosi in questo caso applicare norme contenute direttamente nella fonte comunitaria occorrerà preliminarmente compiere una riflessione sulla qualificazione del regolamento 882/04 CE.

---

(<sup>17</sup>) Il co. 2 dell'art. 4 del reg. 882/04 CE testualmente recita: "Le autorità competenti assicurano quanto segue: a) l'efficacia e l'appropriatezza dei controlli ufficiali su animali vivi, mangimi e alimenti in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione, nonché riguardo all'uso dei mangimi sono garantite; b) il personale che effettua i controlli ufficiali è libero da qualsiasi conflitto di interesse; c) esse dispongono di un'adeguata capacità di laboratorio o vi hanno accesso ai fini di eseguire test e dispongono di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto per far sì che i controlli ufficiali e gli obblighi in materia di controlli possano essere espletati in modo efficace ed efficiente; d) esse dispongono di strutture e attrezzature appropriate e in adeguato grado di manutenzione per assicurare che il personale possa eseguire i controlli ufficiali in modo efficace ed efficiente; e) esse hanno facoltà di effettuare i controlli ufficiali e di adottare le misure previste nel presente regolamento; f) esse dispongono di piani di emergenza e sono pronte a gestire questi piani in casi di emergenza; g) gli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti sono tenuti a sottoporsi ad ogni ispezione effettuata a norma del presente regolamento e a coadiuvare il personale dell'autorità competente nell'assolvimento dei suoi compiti".

(<sup>18</sup>) Al riguardo l'art. 6 del regolamento 882/04 CE prevede che "L'autorità competente assicura che tutto il suo personale che esegue controlli ufficiali: a) riceva, per il proprio ambito di competenza, una formazione adeguata che gli consenta di espletare i propri compiti con competenza e svolgere i controlli ufficiali in modo coerente. Tale formazione copre, a seconda dei casi, gli ambiti di cui all'allegato II, capo I; b) si mantenga aggiornato nella sua sfera di competenze e riceva, se del caso, un'ulteriore formazione su base regolare; c) abbia la capacità di praticare la cooperazione multidisciplinare".

(<sup>19</sup>) L'inadempimento potrebbe essere rilevato anche dagli ispettori comunitari stessi, che, a norma dell'art. 45 co. 1 del regolamento, eseguono controlli negli Stati membri per verificare il funzionamento e l'efficienza degli organi nazionali designati.

La disposizione in oggetto, pur appellandosi “regolamento”, è in realtà rivolta ai soli Stati membri, ponendo a carico di questi norme di organizzazione che gli stessi dovranno attuare mediante scelte interne coerenti con i principi generali in esso contenuti.

Potrebbe sembrare, quindi, che il regolamento 882/04 CE, per il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, sia in effetti una direttiva, rispetto alla quale la possibilità per il privato di far valere i contenuti normativi citati risulterebbe vincolata all'accertamento del duplice requisito della precisione ed incondizionatezza.

Fermo infatti il principio per cui l'eventuale individuazione degli Stati come unici destinatari della norma non esclude che, al tempo stesso, vengano attribuiti dei diritti ai singoli interessati all'osservanza degli obblighi precisati dalla disposizione stessa<sup>20</sup>, la facoltà in questione potrà essere esercitata soltanto se la disciplina possiede caratteristiche tali da consentirne l'applicazione giudiziale diretta, ossia senza che il giudice sia costretto a sostituirsi al legislatore in uno sforzo integrativo che, stante il principio della separazione dei poteri, non potrebbe compiere.

Sul punto, con giurisprudenza ben nota ed ormai consolidata, la Corte di giustizia ha più volte sottolineato che la presenza di una riserva in favore degli Stati membri circa le modalità di attuazione delle disposizioni contenute in una direttiva, benché limiti la portata sostanziale della norma, non pone tuttavia alcuna condizione per la possibilità di applicare il principio giuridico in essa contenuto se sufficientemente definito<sup>21</sup>. Inoltre la struttura della norma descritta non impedisce al privato di invocarne l'applicazione in giudizio, sia nel caso in cui all'interno delle sue previsioni si possano isolare dal contesto generale specifiche disposizioni direttamente applicabili, sia nel più generale caso in cui la discrezionalità investa le modalità applicative e non i principi giuridici espressi dalla norma comunitaria<sup>22</sup>.

La natura incondizionata della disciplina non va dunque ricercata nell'aspetto puramente formale, ma deve essere valutata nel merito delle singole disposizioni, con analisi da svolgersi necessariamente caso per caso.

Quanto poi alla sufficiente determinatezza del precetto, trattandosi per lo più di requisito fattuale, occorre limitarsi a rilevare che, laddove l'efficacia della norma comunitaria venga invocata dal soggetto che non ne è diretto destinatario esclusivamente per opporsi all'applicazione di provvedimenti nazionali adottati in violazione della disciplina comunitaria pertinente, i requisiti di “precisione” sono

<sup>(20)</sup> Il principio è ben noto ed ormai consolidato nella giurisprudenza comunitaria. Si veda, *ex pluribus*, la sentenza della Corte di giustizia CE 8.4.1976 in causa 43/75, *Defrenne*, pubblicata in *Racc.*, 1975, pp. 455 e ss.

<sup>(21)</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia CE 26.2.1986, in causa 152/84, *Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, in *Racc.*, 1986, pp. 723 e ss.

<sup>(22)</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 19.1.1982, in causa 8/81, *Becher*, in *Racc.*, 1975, pp. 455 e ss., ove al punto 29 la Corte afferma che anche laddove la norma comunitaria “*implichi incontestabilmente a favore degli Stati membri un margine di discrezionalità più o meno ampio per l'attuazione di talune sue disposizioni, non si può negare ai singoli il diritto di far valere quelle disposizioni che, tenuto conto del loro specifico oggetto, sono atte ad essere isolate dal contesto ed applicate come tali*”.

tendenzialmente valutati dalla Corte di giustizia con minore severità, limitandosi per lo più il controllo all'accertamento del rispetto delle procedure imposte dalla norma comunitaria<sup>23</sup>. Altrimenti, ove si volesse azionare un vero e proprio diritto sostanziale ricavato dalla norma comunitaria, occorrerà accertare la determinazione dei beneficiari della garanzia, il suo contenuto e, infine, l'identità del soggetto tenuto a porla in essere<sup>24</sup>.

Nel caso che qui interessa i requisiti elencati sembrerebbero rispettati.

Sebbene l'art. 4 del regolamento 882/04 citato si rivolga agli Stati membri consentendo loro una certa "flessibilità organizzativa" attraverso la delega di funzioni a soggetti diversi dall'Autorità centrale (siano essi pubbliche amministrazioni o addirittura organismi privati ex art. 5) i requisiti generali richiesti in capo agli accertatori non sono mai posti in discussione, dovendosi semmai aggiungere l'obbligo del coordinamento in capo all'organo naturalmente competente.

La puntuale scansione degli standards strutturali e soggettivi operata dal Legislatore comunitario sembrerebbe poi delineare un nucleo di imposizioni poste a garanzia degli amministrati di per sé isolabili dal contesto generale e ricollegabili ad un vero e proprio diritto a controlli (e controllori) efficaci, strutturati e corretti. Sicché non sembrerebbero frapporsi ostacoli alla possibilità per un privato di azionare la norma comunitaria, chiedendo la disapplicazione delle fonti interne che pregiudichino il suo diritto a non subire dannose interferenze nello svolgimento del suo lavoro per effetto della sopravvivenza di competenze in capo a soggetti non qualificati, non coordinati e soprattutto deficitari del know-how e delle strutture di supporto idonee al compito assegnatogli.

Laddove poi si volesse riconoscere alla fattispecie in commento l'effettiva identità di regolamento pur in presenza delle anomalie segnalate, l'esito non cambierebbe, ed anzi ne risulterebbe rafforzato.

Sia, infatti, che si sostenga nei regolamenti la coincidenza dell'efficacia con l'applicabilità diretta, sia che si voglia distinguere questi due aspetti in presenza di norme comunque rivolte agli Stati<sup>25</sup>, le osservazioni riportate in precedenza

<sup>(23)</sup> Cfr. L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 187. L'A. osserva che il test delineato dalla sentenza Francovich per la verifica della sufficiente precisione della direttiva che si voglia invocare in giudizio è più generico e meno esigente quando l'effetto invocato è quello della mera opposizione. Al riguardo richiama la sentenza 30.4.1996, in causa C- 194/94, CIA Security International, in *Racc.*, pp. 20021 e ss., relativa alla disapplicazione di una norma non notificata sulla base della c.d. "direttiva allarme".

<sup>(24)</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 19.11.1991 in cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, in *Racc.*, pp. 5357 e ss.

<sup>(25)</sup> In linea generale le caratteristiche dei regolamenti descritte dall'art. 249 TCE sembrerebbero escludere che si possa porre un problema circa l'attribuzione immediata di diritti ed obblighi ai soggetti di diritto interno. Ciò, come segnala la Dottrina (cfr. F. Pocar, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 270) è d'altra parte ormai pacifico "sia nella giurisprudenza degli Stati membri sia in quella della Corte comunitaria, che sottolinea che tale attribuzione fa sorgere l'obbligo per i giudici nazionali di dare ai diritti stessi adeguata tutela giurisdizionale". Secondo L. Daniele, op. cit., p. 193, tuttavia, sebbene riguardo ai regolamenti il problema dell'efficacia diretta dei regolamenti abbia scarsa importanza per la sua sostanziale coincidenza con l'applicabilità diretta, "il principio subisce una certa attenuazione nel caso di regolamenti che richiedono (implicitamente o

sembrerebbero confermare la possibilità per il soggetto sottoposto ai controlli di contestare la competenza dell'organo ispettivo nel caso di mancanza dei requisiti di cui all'art. 4 del reg. 882/04 CE, e, in forza della richiamata disapplicazione, chiedere l'annullamento di eventuali verbali - anche sanzionatori - viziati per incompetenza.

## *2.2.- La competenza del Sindaco all'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti in materia igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande alla luce delle nuove disposizioni comunitarie*

La formulazione dell'art. 2 d.lgs. 193/07 pone problemi interpretativi anche in ordine alla possibile sopravvivenza della competenza del Sindaco ad emanare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di igiene e sicurezza alimentare, o, più in generale, provvedimenti che investano l'ambito in oggetto.

La sua esclusione dall'elenco delle Autorità competenti, infatti, potrebbe essere intesa come implicita volontà del Legislatore italiano di sopprimerne la funzione nel contesto del nuovo controllo ufficiale, soprattutto ove si consideri che il potere in questione è riconducibile a materie comunque oggetto delle abrogazioni di cui all'art. 3 del decreto (cfr., nello specifico, d.lgs. 155/97 e 123/93).

Sul punto occorrerà dunque verificare se, in relazione all'attuale formulazione del decreto legislativo 193/07, residuino spazi di coesistenza con l'elenco delle Autorità designate e se queste funzioni possano dirsi ancora compatibili con le indicazioni comunitarie sui requisiti soggettivi e strutturali del sistema.

La facoltà del Sindaco di intervenire con propri provvedimenti in materia di igiene e sicurezza degli alimenti è prevista da una pluralità di norme nel nostro ordinamento<sup>26</sup>, ed è oggi riconducibile a due distinte situazioni: emergenze sanitarie di carattere

---

*esplicitamente) l'emanazione di provvedimenti di integrazione o di esecuzione. In questi casi, in mancanza di provvedimenti nazionali, non si può fare a meno di verificare che la disposizione regolamentare in questione presenti i presupposti della sufficiente precisione e della incondizionatezza". In un caso come nell'altro l'esistenza nel caso di specie dei presupposti consente di pervenire ad una valutazione favorevole ai privati.*

<sup>(26)</sup> Senza pretesa di completezza pare opportuno in questa sede richiamare anzitutto il DPR 320/54, del 8.2.1954, Regolamento di Polizia Veterinaria (in *GURI* 24.6.1954 n. 142 S.O.), il cui articolo 9 prevede che il Sindaco, su proposta del veterinario comunale, adotti i provvedimenti necessari per impedire la diffusione di una malattia animale potenzialmente pericolosa. L'art. 32 della l. 23.12.1978 nr. 833 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (in *GURI* 28.12.1978 NR. 360) prevede la possibilità per il capo dell'Amministrazione Locale di adottare ordinanze contingibili ed urgenti per il proprio ambito territoriale accanto al Presidente della Giunta regionale ed al Ministero della Salute. I successivi d.lgs. 30.12.1992 nr. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, in *GURI* 30 dicembre 1992, n. 305) e 19.6.1999 nr. 299 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419 in *GURI* n. 165 del 16 luglio 1999 - Supplemento Ordinario n. 132), nell'istituire la conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale, vi hanno incluso di diritto i Sindaci dei Comuni compresi nell'ambito territoriale delle A.S.L. Infine il T.U.E.L. (d.lgs. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in *GURI* n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162), ha confermato il potere del Sindaco di adottare provvedimenti d'urgenza sia per questioni di carattere strettamente locale (cfr. art. 50) sia per la prevenzione di pericoli più generali (cfr. art. 54).

territoriale<sup>27</sup>, in cui il Sindaco agisce come rappresentante della comunità locale, ed esigenze contingibili legate a pericoli che minaccino l'incolumità generale<sup>28</sup>, in relazione alle quali il Sindaco esercita i poteri conferitigli dalla legge quale "ufficiale di Governo"<sup>29</sup>.

(<sup>27</sup>) Cfr. art. 50 T.U.E.L., a norma del quale "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali". Com'è stato giustamente osservato (cfr. G. Ferri, R. Valentini, U. Santucci, A. Bufalieri, *Individuazione dell'autorità competente in materia veterinaria, con particolare riferimento alla sanità animale. Confronto tra la normativa nazionale e la normativa comunitaria*, in *Alimenta*, nr. 1, Gennaio 2009, p. 13) la distinzione è oggi tanto più opportuna in quanto "rispetto alla previgente disciplina di cui alla legge 8 giugno 1990 n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" è stata eliminata la coincidenza dell'esercizio da parte del Sindaco dei poteri di ordinanza contingibile ed urgente con le funzioni di Ufficiale di Governo".

(<sup>28</sup>) Cfr. art. 54 T.U.E.L., a norma del quale "Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica".

(<sup>29</sup>) La distinzione, ormai chiara sul piano normativo, ha faticato a trovare univocità in giurisprudenza. Secondo il T.A.R. Campania, Sez. VII, 5 febbraio 1008 n. 555, G.L. ed altro c. Com. Massa Lubrense, in *Foro Amm.*, TAR 2008, 2, p. 571, "in materia di tutela della salute pubblica la competenza del Sindaco è esclusiva (...) Infatti, ai sensi dell'art. 50 co. 5 d.l.g.s. 267/2000 e ss. modificazioni, rientra nella competenza del Sindaco, in qualità di ufficiale di governo, (...) adottare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di sanità ed igiene pubblica, in quanto espressione di un'elevata discrezionalità diretta a soddisfare esigenze di pubblico interesse per porre rimedi a danni alla salute già verificatisi, ma anche e soprattutto- tenuto conto dei valori espressi dall'art. 32 Cost.- per evitare che tale danno si verifichi.". Si veda altresì T.A.R. Lombardia, sez. III, 31 luglio 2008 n. 3124, in *Red. Amm.*, TAR 2008, 07, secondo cui "Il sindaco, quale ufficiale di Governo, può adottare con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sanità ed igiene, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica; pertanto, il potere di ordinanza del sindaco è soggetto a precise limitazioni in materia, in quanto l'intervento deve avere ad oggetto interessi connessi alla sanità e all'igiene, e di scopo, atteso che dette ordinanze possono essere emanate al particolare fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini". Sul punto il Consiglio di Stato ha poi puntualizzato che "il ricorso contro un'ordinanza contingibile ed urgente deve essere notificato al sindaco- in veste di ufficiale del Governo- e all'amministrazione statale di settore, di volta in volta interessata alla cura dell'interesse pubblico in evidenza, essendo entrambi legittimati passivi" (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV 13 dicembre 1999 n. 1844, in *Foro Amm.*, 1999, p. 2416), orientamento confermato anche dalla Corte di Cassazione, sia pur con riferimento alla l. 833/78: " il potere di ordinanza del sindaco di cui all'art. 32 co. 3 l. 833/78 in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria fino all'introduzione della l. 142 del 1990 (abrogativa del t.u. della legge comunale e provinciale e, peraltro, confermativa delle attribuzioni di ufficiale di governo in capo al sindaco) competeva al sindaco in qualità di ufficiale di governo agli effetti dell'art. 152 dello stesso t.u., e, quindi, come organo dello Stato, e non come capo dell'amministrazione comunale e organo del comune, dovendosi escludere che il riferimento al comma 2 dell'art. 13 della stessa legge 833 alle attribuzioni di ciascun Sindaco quale autorità sanitaria locale avesse determinato il venir meno della qualità di ufficiale di governo del sindaco ed il passaggio delle relative funzioni al comune" (cfr. Corte di Cassazione, sez. III, 14 giugno 2005 n. 12746). Di segno parzialmente diverso altra sezione del Consiglio di Stato, secondo cui "l'ordinanza contingibile ed urgente in materia di salute pubblica adottata dal sindaco quale ufficiale di Governo, sebbene soggetta a regole diverse da quelle ordinariamente applicabili agli atti del sindaco come capo dell'amministrazione comunale, è pur sempre un atto redatto e deciso dagli uffici comunali. Ne consegue che sussiste la legittimazione del comune a resistere nel giudizio in caso di controversia sulla legittimità dell'ordinanza sindacale. Infatti, i provvedimenti emessi dal Sindaco quale ufficiale di governo sono pur sempre imputabili al comune, di cui il sindaco stesso è organo. Ritualmente, pertanto, il ricorso proposto contro il sindaco, che abbia agito nell'anzidetta qualità, viene notificato presso la sede

La bipartizione delle funzioni appare di rilevante importanza rispetto alla formulazione del decreto legislativo 193/07.

Richiamato infatti l'inciso per cui le Autorità elencate nell'art. 2 operano nell'ambito delle rispettive competenze e con riferimento alle materie oggetto di abrogazione ex art. 3, sembrerebbe potersi concludere che il Sindaco, non individualmente contemplato, conservi i suoi poteri solo allorquando agisce come "ufficiale di governo" in relazione al fenomeno di imputazione giuridica allo Stato (e quindi al Ministero della Salute) degli effetti del suo operato<sup>30</sup>.

Diversamente, allorquando adottati ex art. 50 d.lgs. 267/2000 provvedimenti di carattere strettamente locale<sup>31</sup>, la sua funzione finirebbe inevitabilmente per sovrapporsi con quella della A.S.L., con una duplicazione di ruoli inutile e non contemplata dalla norma in commento<sup>32</sup>.

Alla luce delle osservazioni svolte occorre poi domandarsi se le residue competenze sindacali possano dirsi compatibili con la nuova disciplina comunitaria in materia.

La facoltà di intervento in situazioni di emergenza con provvedimenti di sospensione o chiusura di attività che riguardino alimenti e bevande ovvero con altri provvedimenti atipici è prevista anche dall'art. 54 del regolamento 882/04 CE.

Questa norma, tuttavia, inserisce le menzionate facoltà nel novero dei poteri attribuiti al soggetto che di regola esercita il controllo ufficiale quali strumenti di azione o reazione immediata all'accertamento di condizioni strutturali o soggettive incompatibili con i contenuti dei regolamenti 852-853/04 CE ed obiettivamente pericolose per la salute pubblica.

Nel sistema delineato dal d.lgs. 193/07 questa funzione spetta alla A.S.L. per quanto possa avere una dimensione comunque "territoriale", o, in alternativa, direttamente al Ministero.

---

*del comune anziché presso l'Avvocatura dello Stato*" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 7.9.2007 n. 3256, in annullamento di una pronuncia del TAR Veneto conforme al primo orientamento).

<sup>(30)</sup> La riconducibilità degli atti del Sindaco al Ministero, in questo caso, è confermata dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui "quando il Sindaco, nell'adempimento delle sue funzioni, agisce quale ufficiale di governo, l'ordinamento disciplina un fenomeno di imputazione giuridica allo Stato degli effetti dell'Atto dell'organo del Comune, nel senso che il Sindaco non diventa un organo dell'Amministrazione dello Stato, ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza che il suo status sia modificato, con la conseguenza che nel giudizio concernente la legittimità del provvedimento da lui adottato egli è legittimato a resistere all'azione annullatoria e, conseguentemente, a proporre appello nel caso di soccombenza in primo grado" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 17 settembre 2008, Comune di Cerignola c. V.P., Ministero dell'Interno e altri, in *Foro Amm.*, Consiglio di Stato, 2008, p-2421).

<sup>(31)</sup> Si pensi alla chiusura di un esercizio di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande avente carattere di prossimità.

<sup>(32)</sup> Che d'altra parte la tendenza del Legislatore italiano sia alla progressiva esautorazione dei Sindaci dal sistema si può forse indirettamente ricavare dal più recente andamento dei provvedimenti in materia di igiene e sicurezza veterinaria, ove, a titolo esemplificativo l'Ordinanza 14 novembre 2006 "Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina; brucellosi ovi-caprina, leucosi in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia" adottata dal Ministero della Salute, in deroga all'art. 9 DPR 320/54 ha attribuito il potere di disporre l'abbattimento dei capi contaminati al Direttore Generale dell'ASL competente su relazione del veterinario ufficiale, e non più al Sindaco del Comune interessato.

Sebbene l'art. 5 del regolamento 882/04 CE ne preveda la delegabilità, difficilmente si potranno riscontrare in un organo elettivo locale quelle doti di competenza, organicità strutturale ed efficienza proprie solo dell'Autorità Sanitaria.

In altre parole, sebbene il regolamento 882/04 CE non osti formalmente alla possibilità di conferire il potere di cui all'art. 54 del regolamento a soggetti diversi da quelli incaricati di effettuare materialmente i controlli, pare allo stato difficile ipotizzare che il Sindaco possa rientrare nelle caratteristiche soggettive degli organi "delegabili", con la conseguenza che, anche per la residua parte di competenze non formalmente sottrattogli dal d.lgs. 193/07, si dovrà pervenire ad analoga conclusione circa la sua sopravvenuta incompetenza nel settore alimentare sulla base dell'applicazione della normativa comunitaria citata.

### 3.- Conclusioni.

La disamina effettuata nei paragrafi precedenti e, più in generale, l'osservazione dello sviluppo della normativa comunitaria sull'igiene ed il controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande degli ultimi anni suggeriscono due valutazioni parallele.

Sul versante comunitario non può non essere rilevato come il pacchetto igiene, annunciato nel 2004 come un corpo normativo compatto e coerente finalizzato ad eliminare antinomie e vuoti normativi portati dalla sovrabbondante legislazione verticale in materia, è oggi divenuto a sua volta un insieme di provvedimenti complessi e voluminosi, di disagevole lettura per l'ampiezza della materia trattata.

Le implementazioni degli anni successivi alla pubblicazione dei primi regolamenti, infatti, hanno rapidamente condotto ad un quadro- in parte eterogeneo, certamente troppo vasto- di provvedimenti in cui l'operatore del settore fatica a ritrovarsi, in ciò osteggiato anche da alcuni regolamenti della Commissione che- sorprendentemente- hanno in parte introdotto deroghe transitorie, in parte modificato la disciplina base<sup>33</sup>.

---

<sup>(33)</sup> Per ragioni di spazio non possono qui essere citati tutti i provvedimenti che hanno a più riprese modificato e temporaneamente sospeso i regolamenti base del pacchetto igiene. Fra i più significativi si vedano, oltre alla stessa direttiva 2004/41 CE artt. 4 CO. 2-3, il Regolamento (CE) N. 2076/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005 che fissa disposizioni transitorie per l'attuazione dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 853/2004, (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 e che modifica i regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004, in *GUUE* L 338 del 22.12.2005, i regolamenti 1663/2006 della Commissione del 6 novembre 2006 recante modifica del regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, 1664/2006 della Commissione del 6 novembre 2006 che modifica il regolamento (CE) n. 2074/2005 per quanto riguarda le misure di attuazione per taluni prodotti di origine animale destinati al consumo umano e che abroga talune misure di attuazione, e 1666/2006 della Commissione del 6 novembre 2006 che modifica il regolamento (CE) 2076/2005 che fissa disposizioni transitorie per l'attuazione dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio n. 853/2004, n. 854/2004 e n. 882/2004, entrambi pubblicati in *GUUE* L 320 del 18.11.2006; il Regolamento 776/2006 della Commissione del 23 maggio 2006 che modifica l'allegato VII del regolamento (CE) nr. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i laboratori comunitari di riferimento, in *GUUE* L 136 del 24.5.2006.

Il rischio, ormai evidente, è che si torni ad un quadro caotico in cui nelle maglie delle difficoltà applicative gli operatori meno scrupolosi possano trovare nuovi spazi di elusione delle regole finalizzate a garantire la sicurezza alimentare: in questo contesto la concessione agli Stati membri di ulteriori spazi di azione per effetto di una certa flessibilità applicativa dei regolamenti comunitari non può che aumentare le difficoltà accennate mantenendo in vita un sistema complesso e frammentato.

Sul versante interno nonostante il Legislatore italiano abbia tentato con il decreto legislativo 193/07 di rispondere efficacemente ed in tempi contenuti alla richiesta di adeguamento dell'ordinamento nazionale al pacchetto igiene, la disamina effettuata nei paragrafi precedenti mostra come persistano tutt'oggi divergenze fra il quadro normativo italiano e quello comunitario che possono rappresentare altrettanti punti di criticità in sede interpretativa ed applicativa delle disposizioni in oggetto.

In alcuni casi, come evidenziato, la tecnica che la scienza giuridica mette a disposizione consente di superare le antinomie adeguando per via strettamente interpretativa le norme interne ai precetti europei: è, in particolare, il caso delle problematiche relative alla individuazione dei soggetti competenti all'effettuazione del controllo ufficiale, ove il richiamo delle pertinenti disposizioni del regolamento 882/04 CE consente di chiarire se ed in che misura la lista delle Autorità competenti contenuta nell'art. 2 del decreto possa dirsi esaustiva ovvero vi siano spazi per la sopravvivenza di competenze in capo a soggetti diversi, quali organi di polizia o sindaci dei comuni.

In altre situazioni, tuttavia, la divergenza fra le due discipline è tale da non consentire soluzioni "interpretative", sicché si impone la necessità di uno sforzo di riorganizzazione e coordinamento orizzontale e complessivo della Pubblica Amministrazione che superi le contraddizioni e le carenze dell'attuale panorama normativo interno.

Il ruolo degli operatori del controllo ufficiale resta, dunque, fondamentale per garantire non solo l'applicazione del pacchetto igiene nella sua straordinaria complessità, ma anche il pieno raggiungimento dei suoi obiettivi, fra cui, *in primis*, l'efficienza del sistema preordinata alla riduzione del contenzioso ed alla tutela dei consumatori e delle imprese stesse.

L'indubbia difficoltà del compito dovrebbe essere ulteriore stimolo per la ripresa e la conclusione dei lavori per la presentazione di un testo unico delle leggi in materia alimentare che elimini le molte incoerenze portate dall'attuale disorganicità della normativa igienico-sanitaria italiana.

## **ABSTRACT**

*The complex communitarian reform involving hygienical-sanitary legislation and the official control of food has brought forth the necessity to adapt national regulations to*



# rivista di diritto alimentare

[www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)

Anno III, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2009

*the new framework. In Italy d.lgs. 193/07 has attempted to provide answers in this direction but, as far as the organization of controls and the responsibilities of the same are concerned, many issues are still open. The article points out the most urgent matters and the possible consequences of the delay in facing the situation.*