

Controperizia e blocco ufficiale: il “nuovo” ruolo dell’operatore del settore

Francesco Aversano

1.- *Contesto e parametri del Regolamento (UE) 2017/625*

Nella filiera agroalimentare la responsabilità di far rispettare la legislazione dell’UE ricade sugli Stati membri, alle cui autorità competenti tocca di monitorare e verificare che le relative prescrizioni siano effettivamente osservate. In un’area potenzialmente estesa, gli organi addetti al controllo dovranno quindi effettuare - regolarmente e con frequenza adeguata - una vigilanza ufficiale che si sviluppa anche in base a un’evoluita nozione di *rischio*, più ampia rispetto a quella legata solo al *food* e ai mangimi, di cui al reg. (CE) n. 178/2002¹.

Il provvedimento sui controlli del 2017, infatti, guarda al rischio in una dimensione diversa, associandolo non soltanto all’impiego di prodotti, processi, materiali o sostanze che possono influire su sicurezza, integrità e salubrità degli alimenti², o sicurezza dei mangimi, ma anche a salute o benessere degli animali, sanità delle piante, infine, a OGM e

fitosanitari, ove possano avere anche un impatto negativo sull’ambiente.

Sulla base di un’accresciuta nozione di rischio, il reg. (UE) 2017/625 prevede controlli a intervalli regolari, in tutti i settori previsti dalla sua disciplina, interessando in maniera diversa operatori e attività, per una vigilanza più rigorosa su animali e merci, in specie di provenienza extra UE, alla luce della legislazione europea sulla filiera agroalimentare³. L’adeguata frequenza dei controlli, infatti, dovrà essere stabilita dalle autorità nazionali tenendo conto della necessità che l’impegno nei controlli sia “proporzionato al rischio e al livello di conformità previsto nelle diverse situazioni”, comprese le eventuali violazioni della legislazione dell’UE ricadenti nell’oggetto della vigilanza (considerando n. 32)⁴.

A fronte di tali premesse, è quasi ultroneo rilevare come il provvedimento del 2017 comporti anche l’abrogazione del reg. (CE) n. 882/2004, primo testo orizzontale sulla materia dei controlli⁵, nato *illo tempore* per definire a livello comunitario un quadro armonizzato di norme per la necessaria organizzazione dei controlli⁶.

Per razionalizzare e semplificare il quadro normativo europeo, le norme relative ai controlli - anche in settori specifici - sono state integrate in un originale perimetro normativo, che mira a stabilire un sistema equilibrato di regole⁷.

Il nuovo provvedimento, infatti, è teso all’organizzazione di controlli e attività ufficiali nell’intera filiera agroalimentare, tenendo conto dell’esperienza

(¹) Cfr. L. Costato, *Sicurezza alimentare e scienza «igienico-sanitaria»*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2007, p. 47.

(²) “Il modello della sicurezza alimentare europea esige dagli interpreti e dagli operatori un’indagine minuziosa circa i suoi complessi livelli organizzativi concretamente attuati nonché un costante monitoraggio nell’ottica propria del diritto vivente o, se si vuole, della Costituzione materiale”. In tal senso, A. Jannarelli, *La governance della sicurezza alimentare: l’esigenza di un monitoraggio costante del modello*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p. 3.

(³) Sulla filiera, quale *canone identitario e sistematico*, vedasi F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, ed. III, Utet Giuridica, Milano, 2017, p. 19 ss.

(⁴) Sulla logica sottesa al disegno del legislatore europeo, si veda F. Capelli, *Prodotti agroalimentari di qualità: controlli e responsabilità*, su *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011, p. 28, ove l’Autore evidenzia che il sistema dei controlli “ha reso possibile l’abbinamento dei controlli interni, eseguiti dagli operatori del settore alimentare mediante l’autocontrollo, con i controlli esterni effettuati dalle Autorità di controllo mediante il controllo ufficiale”.

(⁵) In precedenza, va citata la dir. 89/397/CEE sul controllo ufficiale (recepita nel d. lgs. n. 123/93).

(⁶) Le autorità competenti per l’esecuzione di controlli dovrebbero soddisfare un certo numero di criteri operativi in modo da assicurare la loro imparzialità ed efficacia; inoltre disporre di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto e disporre di adeguate strutture e attrezzature per ben espletare i loro compiti. Tanto si rivela in Corte di Giustizia, Sez. 9, Sent. 17 marzo 2016, *Causa C-112/15*.

(⁷) Il reg. (UE) 625 del 15 marzo 2017 sarà interamente applicabile dal 14 dicembre 2019.

acquisita con l'attuazione del reg. 882/2004 e della pertinente legislazione settoriale⁸. Pertanto, anche in virtù del mutato contesto degli scambi mercantili, è stato necessario un adattamento di alcune definizioni contenute nel provvedimento del 2004, adeguandole coerentemente ad altre fondamentali nozioni rilevanti in ambito alimentare, contenute anche in altri provvedimenti, nell'intento di assicurare una simmetria lessicale utile anche in sede di controllo ufficiale⁹.

Chiaro allora è l'obiettivo che emerge nel reg. 2017/625: quello di voler garantire in tutti i Paesi membri non solo controlli omogenei e uniformi, ma anche attività di vigilanza ispirate a canoni sempre più severi di *imparzialità* e *professionalità*. Sono questi, infatti, lemmi aventi un significato di estremo rilievo, perché al di là del profilo letterale assurgono a parametri oggettivi e soggettivi per la condotta degli incaricati alle verifiche ufficiali. I predetti canoni, così come elaborati nel reg. n. 625, sono invocati dal legislatore europeo per migliorare l'efficacia della vigilanza in sede attuativa, costituendo altresì il presupposto per una più certa utilizzabilità - in sede processuale - dei risultati acquisiti nelle fasi di accertamento¹⁰.

A ben leggere il nuovo provvedimento sui controlli, le competenti autorità sono anche tenute a garantire *qualità*, *coerenza* ed *efficacia* dei controlli ufficiali, il che impone una preliminare riflessione sui termini adottati in sede europea (*in primis*, su quello di qualità). Ed infatti, sembra difficile poter individuare contorno e contenuti della nozione di *qualità* relativamente alla vigilanza, a meno che non si acceda a una spiegazione del termine attraverso un'indagine

vincolata solidamente alle norme del reg. (UE) 2017/625. Queste ultime, infatti, sembrano orientate all'affidabilità dei controlli più che alla qualità dei medesimi, non trascurandosi il fatto che una vigilanza davvero "attendibile" non potrà mai prescindere dall'integrazione delle regole europee con le disposizioni nazionali, in un insieme dunque allineato per la prevenzione e la repressione delle violazioni agroalimentari. In Italia, ad esempio, il portato del reg. (UE) 2017/625 dovrà costituire necessariamente la fonte di riferimento per lo strumentario previsto nel codice di procedure penale (anche con riguardo ai profili cautelari)¹¹ o stabilito nella legge n. 689/81, sul versante del procedimento sanzionatorio amministrativo¹².

La corretta esecuzione della nuova normativa sui controlli incrocia necessariamente i profili procedurali interni agli Stati membri, ma dovrà essere pur sempre ispirata a comuni parametri qualitativi - definiti nel reg. (UE) 2017/625 - il che richiederà una preparazione adeguata da parte del personale incaricato della vigilanza, nell'auspicio che tutti i Paesi membri si adoperino per assicurare una regolare formazione sulla legislazione applicabile, migliorandosi in tal modo le competenze professionali degli addetti al controllo ufficiale (considerando n. 28).

Dal punto di vista operativo, al fine di salvaguardare l'efficacia dei controlli, il nuovo regolamento prevede che in sede di verifica non siano previsti "preavvisi" prima di eseguire le attività di vigilanza, "a meno che ciò sia assolutamente necessario ai fini dell'esecuzione dei controlli" (considerando n. 33)¹³. Tale ultima situazione potrebbe realizzarsi, ad esempio, nel caso in cui la vigilanza sia eseguita nei

(⁸) Il reg. (CE) n. 882/2004 uniformava la legislazione vigente nei Paesi europei allo scopo di prevenire o ridurre ad un livello accettabile i rischi derivati dall'ambiente per la salute umana e animale e di garantire altresì la trasparenza nel mercato di alimenti e mangimi nonché la tutela degli interessi dei consumatori. Pertanto "in esso si prescrivono una serie di obblighi per i Paesi comunitari fra cui quello concernente l'adozione di misure amministrative in tema di: elaborazione di Piani nazionali di controllo, formazione del personale addetto ai controlli, controlli da effettuarsi nei Paesi comunitari e nei Paesi extracomunitari, sanzioni a livello comunitario". Così, Consiglio di Stato, Sez. III, sent. n. 5714 del 17.12.2015, in www.giustizia-amministrativa.it.

(⁹) Si rinvia a C. De Giovanni, *Conclusioni*, in AA.VV., *La terminologia dell'agroalimentare*, a cura di F. Chessa, C. De Giovanni e M. T. Zanola, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 143.

(¹⁰) Sulla competenza ad irrogare sanzioni amministrative pecuniarie in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, cfr. Cass. Civ., Sez. II, n. 170 del 11.8.2016, in www.osservatorioagromafie.it.

(¹¹) Cfr. F. Cordero, *Cautele reali*, in *Procedura penale (Manuale)*, ed. IX, Giuffrè, Milano, 2012, p. 555 ss.

(¹²) Si v. V. Rubino, *Riforma comunitaria del controllo ufficiale sugli alimenti ed adattamento della normativa italiana. Problemi vecchi e nuovi di dialogo fra ordinamenti*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p. 55.

(¹³) Verte anche su questo tema l'indagine molto rigorosa svolta da M. Bontempelli, *L'accertamento amministrativo nel sistema processuale penale*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 141 ss.

macelli, durante le attività di macellazione, e necessità della presenza continua o periodica del personale o di rappresentanti delle autorità competenti presso i locali dell'operatore. L'assenza di preavviso si potrà avere anche nel caso in cui la natura stessa delle attività di controllo lo richieda, come può avvenire per l'*audit*. E' questa una procedura già nota nell'ambito delle attività di prevenzione, prevista dall'art. 3, n. 30, del reg. (UE) 2017/625 e consistente in un "esame sistematico e indipendente" per accertare se determinate attività (e relativi risultati) sono conformi alle disposizioni previste, risultano applicate in modo efficace e idoneo "a conseguire gli obiettivi"¹⁴.

2.- Il superamento del ruolo dell'operatore come concepito nel Reg. (CE) n. 882/2004

Il considerando n. 4 del Reg. (CE) n. 882/2004 poneva un basilare principio circa la "responsabilità" per i soggetti sottoposti al controllo: quello di osservare la legislazione e assicurarne l'applicazione; tale principio è stato innovato nel provvedimento del 2017, soprattutto con riguardo alle forme di partecipazione dell'interessato durante le attività di verifica¹⁵. Nel reg. (CE) n. 882/2004, invero, si trattava di una responsabilità connessa strettamente agli obiettivi costanti della legislazione alimentare, legata essenzialmente alla conformità legale del prodot-

to, in ambiti anche diversi¹⁶, a scampo di qualsiasi rischio per l'immissione sul mercato.

Un tale obiettivo, come si accennava, è stato oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore europeo del 2017, il quale con le nuove norme del reg. (UE) n. 625 ha evidentemente esteso l'oggetto delle tutele. Ed infatti, ferma restando la verifica dei requisiti di *food safety*, il controllo ufficiale sulle responsabilità degli operatori sembra orientato anche a finalità anche non palesi, attinenti alla più ampia salvaguardia del mercato, nel senso di evitare "turbamenti" al regolare andamento degli scambi di animali e merci, scongiurando in tal modo distorsioni della concorrenza o pratiche sleali nei rapporti tra imprese (considerando n. 43)¹⁷.

Sotto il profilo delle garanzie, già nelle premesse al reg. (CE) n. 882/2004 era previsto in capo agli operatori - come principio generale - il diritto di impugnare tutte le decisioni prese dalle autorità competenti in seguito ai controlli, nonché di essere informati di tale diritto (considerando n. 43)¹⁸. Tale previsione era connessa a quella di natura prevalentemente tecnica, contenuta nell'art. 11, comma 5) del reg. (CE) n. 882/2004, relativa ai *metodi di campionamento e di analisi*¹⁹; in base a tale norma, infatti, le autorità dovevano fissare "procedure adeguate atte a garantire il diritto degli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti i cui prodotti sono oggetto di campionamento e di analisi di chiedere un ulteriore parere di esperti, fatto salvo l'obbligo

(¹⁴) L'attività di *audit*, nel settore della sicurezza alimentare, si focalizza sulla raccolta delle evidenze relative al fatto che l'OSA sia in grado di identificare nella sua organizzazione e nei suoi processi collegati alla sicurezza degli alimenti ogni area potenziale di miglioramento. Esso deve identificare, inoltre, le aree dell'OSA che hanno anomalie e le azioni che devono essere implementate per correggerle (Australia New Zealand Food Authority, 2001). Tanto si rileva in AA.VV., *L'audit per il controllo degli operatori del settore alimentare. Indicazioni per l'uso in Emilia-Romagna, Dossier 159/2007*, <http://www.ausl-cesena.emr.it>, p. 14.

(¹⁵) L'esecuzione dei controlli ufficiali lascia impregiudicata la responsabilità legale, in via principale, degli operatori del settore "consistente nel garantire la sicurezza dei mangimi e degli alimenti", come previsto dal reg. CE n. 178/02 "e la responsabilità civile o penale risultante dalla violazione dei loro obblighi". Così Corte di Giustizia UE, Sez. 9, del 26/07/2017, Sentenza C-519/16, su <http://curia.europa.eu>. Sul tenore di tale pronuncia si rimanda a L. González Vaqué, *La sentenza "Superfoz" relativa alla tassa sul controllo dei prodotti alimentari: un precedente pericoloso?*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2017, p. 34 ss.

(¹⁶) Sul tema si veda F. Albisinni, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011, p. 20, ove si osserva che "il sistema ufficiale di controllo per i prodotti alimentari, originariamente introdotto per i profili di sicurezza igienico-sanitaria" è stato poi esteso "a comprendere anche la conformità dei prodotti di qualità".

(¹⁷) Sulla "diversità" dell'impresa alimentare, cfr. P. Borghi, *Lo status di produttore e di consumatore di alimenti, e i contratti del settore alimentare*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2008, pp. 3-4.

(¹⁸) Anche nel nuovo testo sui controlli (cons. n. 30) agli operatori si riconosce il diritto di impugnare le decisioni delle autorità conformemente al diritto nazionale, con il dovere di informarli di tale diritto.

(¹⁹) All'art. 10 succede l'art. 34 del reg. (UE) 2017/625 sui *Metodi di campionamento, analisi, prova e diagnosi*, ove prevede tra altro che i campioni devono essere prelevati, manipolati ed etichettati in modo tale da garantirne il "valore legale" e la "validità scientifica e tecnica".

delle autorità competenti di intervenire rapidamente in caso di emergenza²⁰. In particolare, il predetto art. 11 si completava (al comma 6) con un preliminare dovere intestato agli organi di controllo, tradotto nella consegna agli interessati di un numero sufficiente di campioni per consentire un ulteriore parere di esperti, a meno che ciò fosse precluso per l'alta deperibilità dei campioni stessi o per lo scarsissimo quantitativo di substrato disponibile.

Pur tuttavia, il reg. (CE) n. 882/2004 non esplicitava la "controperizia", fattispecie complessa su cui invece l'art. 35 del nuovo reg. (UE) 2017/625 impernia un vero e proprio *diritto* degli operatori del settore. L'espressa previsione della controperizia, infatti, potrà determinare effetti rilevanti anche sulla piena utilizzabilità dei risultati di analisi in sede processuale, a prescindere dal fatto che, come già accennato dal reg. (CE) n. 882/2004, l'interessato dovrà essere sempre avvisato, anche oralmente, a cura dell'organo precedente, di giorno, ora e luogo dove le analisi verranno effettuate. Inoltre, all'operatore è parimenti consentito di presenziare alle analisi, personalmente o per il tramite di persona di sua fiducia appositamente designata, anche con l'eventuale assistenza di un consulente tecnico (la norma, infatti, attribuisce a tali soggetti i poteri previsti dall'art. 230 c.p.p.)²¹.

Sempre con riguardo alle tutele offerte agli operatori del settore, l'art. 9 del reg. (CE) n. 882/2004 preve-

deva altresì che l'autorità rilasciasse all'operatore copia di una "relazione" sull'attività di controllo effettuata, almeno in caso di non conformità. Sul punto, non andrebbe trascurato che il decreto "Campolibero" (ossia il d.l. n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116/2014)²², all'art.1, ha previsto l'istituzione del *registro unico dei controlli sulle imprese agricole*, evidenziando che tali controlli "siano riportati in appositi verbali, da notificare anche nei casi di constatata regolarità" (*rectius*, conformità). Peraltro, nei casi di attestata regolarità ovvero di regolarizzazione conseguente al controllo ispettivo e all'ottemperamento alla diffida²³, gli adempimenti relativi alle annualità sulle quali sono stati effettuati i controlli non possono essere oggetto di contestazioni in successive ispezioni relative alle stesse annualità e tipologie di controllo, salvo quelle determinate da comportamenti omissivi o irregolari dell'imprenditore, ovvero nel caso di atti, fatti o elementi non conosciuti al momento dell'ispezione²⁴.

A fronte di quanto evidenziato, deve rilevarsi come il ruolo dell'operatore durante le attività di controllo non sia stato chiaramente delineato nel reg. (CE) n. 882/2004, assumendo l'interessato una posizione non propriamente attiva, ma spesso di mero destinatario di provvedimenti ufficiali. In proposito, si veda quanto previsto dall'art. 54 per le *azioni in caso di non conformità alla normativa*; in tali ipotesi, infatti, l'autorità competente ha il dovere di trasmet-

⁽²⁰⁾ Come osservato "la soluzione che appare maggiormente sintonica con il sistema risulta essere quella di individuare l'inutilizzabilità probatoria, quale sanzione derivante dal mancato rispetto delle garanzie difensive, stabilite dalla norma *de qua*. In effetti, il terzo comma dell'art. 223 disp. att. c.p.p., subordinando la raccolta dei verbali di analisi non ripetibili nel fascicolo per il dibattimento, al rispetto delle garanzie partecipative per l'interessato previste dai commi 1 e 2, fornisce le coordinate interpretative entro cui iscrivere la rilevanza probatoria dell'accertamento amministrativo". Così F. Cerqua, in AA.VV. (a cura di G. Spangher), in *Altalex*, 15.1.2014, Estratto dal testo *Atti processuali penali - Patologie, Sanzioni, Rimedi*, Ipsoa, 2013.

⁽²¹⁾ Cfr. R. Mendoza - G. Marcon - L. Marcon, *La perizia e la consulenza nel processo penale*, Padova, 1994, p. 112; si veda, C. Fanuele, *Gli accertamenti peritali strumentali all'accertamento giudiziale: modalità esplicative e rapporto con la decisione finale*, in AA.VV., *La giustizia penale differenziata. Gli accertamenti complementari*, (coordinato da M. Montagna), Tomo III, ne *Il processo penale* (diretto da A. Gaito e G. Spangher), Giappichelli, Torino, 2011, pp. 901-918.

⁽²²⁾ La circolare ICQRF, Prot. n. 1148 del 2.7.2014 chiarisce che l'art. 1, co. 1, del decreto ha la finalità di semplificare e coordinare il sistema dei controlli ispettivi e di assicurare un comportamento omogeneo nei confronti delle imprese nel settore, interessato dall'esplicitarsi dell'attività di una pluralità di organi di controllo, appartenenti ad amministrazioni diverse, ma che in certi casi sono analoghe se non sovrapponibili. Inoltre, che tutte le attività ispettive svolte presso le imprese agricole devono concludersi con il rilascio di una copia del verbale, "anche in caso di constatata regolarità".

⁽²³⁾ La nota n. 1377 del 21.8.2014 del Mipaaf -ICQRF, sul decreto "Campolibero", sulle "indicazioni operative", precisava che nell'applicazione della diffida deve comunque utilizzarsi il criterio della sanabilità, rimandandosi al testo della l. n. 116/2014; per violazioni sanabili si intendono "errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili".

⁽²⁴⁾ La presente disposizione, così come disposto nel d. l. n. 91/2014, si applica ad atti e documenti esaminati dagli ispettori ed indicati nel verbale del controllo ispettivo.

tere all'interessato o a un suo rappresentante una notifica scritta della sua decisione concernente l'azione da intraprendere, unitamente alle relative motivazioni e, tra altro, alle informazioni sui diritti di ricorso avverso tali decisioni, sulla procedura e sui termini applicabili²⁵.

La partecipazione dell'interessato nelle fasi della vigilanza trova invece diversa connotazione nel reg. (UE) 2017/625; basti leggere al riguardo il considerando n. 40, importante canone ermeneutico per la lettura di tutto il nuovo provvedimento sui controlli. Tale considerando, infatti, prevede che le autorità, gli organismi delegati e le persone fisiche incaricate di taluni compiti, "garantiscono e verificano l'efficacia e la coerenza dei controlli ufficiali che svolgono", anche a tutela degli operatori coinvolti nelle verifiche. In proposito, non sfugga come nella traduzione italiana sia stato utilizzato il termine "coerenza" e nella versione inglese quello di *consistency*, lemma che forse spiega con maggiore chiarezza il sostanziale dovere delle autorità di seguire procedure sempre documentate, rese per iscritto, e di fornire informazioni o istruzioni al personale che esegue i controlli. Per questo le autorità dispongono di meccanismi e procedure documentate, "appropriati per verificare continuamente che la loro azione sia efficace e coerente e adottare azioni correttive quando si riscontrano carenze" (considerando n. 40).

3.- Il ruolo "attivo" dell'operatore nel regolamento

(UE) 2017/625

La legislazione dell'UE in materia di filiera agroalimentare, *in primis* con le disposizioni del reg. (CE) n. 178/2002, si basa essenzialmente sulla responsabilità degli operatori in tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione ad essi risalenti. A tali soggetti, dunque, compete di assicurare - mediante gli strumenti dell'autocontrollo e con una diligenza professionalmente qualificata²⁶ - il rispetto di tutte le prescrizioni pertinenti alle attività da essi sviluppate nelle fasi di riferimento della filiera agroalimentare²⁷. Sul versante del controllo, pari qualificazione professionale è richiesta in capo agli addetti alle verifiche ufficiali, in base al considerando n. 31 del reg. (UE) 2017/625, il quale prevede che le autorità debbano garantire la migliore preparazione del personale incaricato del controllo, consistente ad esempio nel divieto di divulgare le informazioni ottenute durante l'esecuzione dei controlli, specie se tali informazioni siano coperte dal segreto professionale. Ed infatti, se non sussiste un interesse prevalente che giustifichi la divulgazione, il segreto dovrà comprendere tutte le informazioni che possono inficiare gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di *audit*, nonché la tutela degli interessi commerciali o delle procedure giurisdizionali e dei pareri legali²⁸. L'obbligo del *professional secrecy* non dovrebbe tuttavia impedire alle autorità di pubblicare informazioni fattuali sull'esito dei controlli relativi a singoli

⁽²⁵⁾ Nella giurisprudenza della Cassazione Civile è consolidato il principio per cui la mancata indicazione o l'erroneità del termine per proporre ricorso avverso il provvedimento sanzionatorio emesso all'esito del procedimento di cui alla l. n. 689/81 non comporta nullità del procedimento stesso, ma mera irregolarità, la quale impedisce il verificarsi di preclusioni processuali a seguito del mancato rispetto da parte dell'interessato del termine di cui all'art. 22 della l. n. 689/1981 (cfr. Cass., 9.12.05, n. 27283; Cass., 29.10.04, n. 21001; Cass., 7.7.04, n. 12320; per un'applicazione del principio a fattispecie diversa dal procedimento sanzionatorio, Cass., 12.3.05, n. 5456). E ancora Cass. Civ., Sez. II, del 16.3.10, sent. n. 6388, ove si sottolinea che la mancata indicazione, nel verbale di contestazione, dell'autorità giudiziaria competente non comporta la nullità dell'atto.

⁽²⁶⁾ Sulla funzione dell'autocontrollo, si veda S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, ed. IV, Giuffrè, Milano, 2018, p. 180, ove l'Autore evidenzia che il "documento" relativo all'autocontrollo aziendale può essere utilizzato "per identificare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, gli elementi di criticità e valutare la possibilità di organizzare un sistema di rintracciabilità più dettagliato con l'obiettivo di contribuire al contenimento dei costi derivanti dall'eventuale attivazione di procedure di richiamo dei prodotti".

⁽²⁷⁾ Cfr. P. Borghi, *L'autocontrollo nelle produzioni primarie, con particolare riferimento al settore orto-frutticolo (filiera IV gamma)*, in *Diritto & Diritti*, <https://www.diritto.it>.

⁽²⁸⁾ La questione assume altra dimensione nei casi di fenomeni criminali; sul punto, G.T. Barbieri, *Libertà di informazione e processo penale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Edu: problemi e prospettive*, su www.penalecontemporaneo.it, n. 3-2017, p. 20: "il rapporto tra libertà di informazione e buon andamento della giustizia, con particolare riferimento al processo penale, costituisce una tematica di grande attualità alla luce delle ricorrenti polemiche connesse ai fenomeni degenerativi del c.d. "processo mediatico". Nel prisma del diritto costituzionale, nella consapevolezza della difficoltà di ricostruire una «carta dei rapporti giustizia-media», emerge la necessità di un'opera di bilanciamento, resa ardua per la pluralità dei principi e dei valori coinvolti".

operatori, nel caso in cui all'operatore in questione sia stata data la possibilità di presentare proprie osservazioni prima della divulgazione e se queste siano state prese in considerazione o pubblicate in concomitanza con le informazioni divulgate dalle autorità.

La necessità di rispettare il segreto non potrà mai pregiudicare l'obbligo per gli addetti al controllo di informare il pubblico qualora vi siano ragionevoli motivi per sospettare che alimenti o mangimi costituiscono un rischio sanitario, ai sensi dell'art. 10 del reg. CE n. 178/2002 (c.d. informazione dei cittadini)²⁹. Quest'ultima norma, nell'ottica di un evidente contemperamento di interessi, fa salve le pertinenti disposizioni nazionali circa l'accesso ai documenti, su richiesta dell'interessato o direttamente accessibili³⁰. Il predetto art. 10, invero, si applica se vi siano ragionevoli motivi per ritenere che un alimento o un mangime possa comportare non solo un rischio per la salute umana o animale (come prevede il reg. CE n.178/02)³¹, ma un rischio a questo punto più esteso, stante l'ampliamento della fattispecie prevista dal reg. (UE) 2017/625.

Pertanto, in funzione di natura, gravità ed entità del rischio, le autorità adotteranno provvedimenti opportuni per assicurare un alto grado di visibilità e informare i cittadini, identificando nel modo più esauriente non solo il tipo di alimento o di mangime, ma anche "il rischio che può comportare", nonché

"le misure adottate o in procinto di essere adottate per prevenire, contenere o eliminare tale rischio" - così, l'art. 10 del reg. (CE) n. 178/2002.

Le attività di controllo risalenti al reg. (UE) 2017/625, tuttavia, non potranno compromettere il diritto delle persone fisiche, operatori del settore, con riguardo alla tutela dei dati personali³², così come alla disciplina del reg. (UE) n. 2016/679, che ha abrogato com'è noto la direttiva 95/46/CEE³³.

Nondimeno, sempre sul profilo della riservatezza e della trasparenza³⁴, le autorità dovranno pur sempre garantire l'accesso alle informazioni riguardanti l'organizzazione e l'esecuzione dei controlli e delle altre attività, pubblicando regolarmente informazioni sui risultati ottenuti.

A determinate condizioni, inoltre, potranno pubblicarsi o rendersi disponibili *erga omnes* le informazioni sul *rating* dei singoli operatori in base ai risultati dei controlli³⁵.

Con riguardo invece al ruolo dell'operatore, anche in simultanea alle attività di controllo, suscita particolare interesse il considerando n. 39 del reg. (UE) 2017/625, ove disvela uno scenario rinnovato rispetto a quello previsto dal reg. (CE) n. 882/2004³⁶.

Accresciuti, infatti, sembrano gli oneri in capo agli addetti al controllo ufficiale e, al contempo, gli ambiti di partecipazione dell'operatore, in via diretta o indiretta anche attraverso esperti, durante o dopo la

⁽²⁹⁾ L'informazione è espressione del principio di *trasparenza*; sul punto, cfr. F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 128 ss.

⁽³⁰⁾ L'art. 15 del Trattato sul funzionamento dell'UE prevede che i cittadini e i residenti nell'UE abbiano il diritto di accedere ai documenti interni del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. L'accesso ai documenti, quale fattore chiave di trasparenza, è un diritto di cui godono tutti i cittadini europei e tutti coloro che risiedono nell'UE, disciplinato dal reg. (CE) n. 1049/2001.

⁽³¹⁾ Cfr. L. Costato, *Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento 178/2002 come regola e come programma*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2003, p. 293 ss.

⁽³²⁾ Cfr. F. Pizzetti, *La privacy come diritto fondamentale alla protezione dei dati personali nel Trattato di Lisbona*, in P. Bilancia e M. D'Amico, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 85.

⁽³³⁾ Impregiudicate le situazioni in cui la divulgazione sia prescritta dalla legislazione dell'UE o da quella nazionale. Il considerando n. 2 del reg. (UE) n. 2016/679 evidenzia che "i principi e le norme a tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali dovrebbero rispettarne i diritti e le libertà fondamentali, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali, a prescindere dalla loro nazionalità o dalla loro residenza. Il presente regolamento è inteso a contribuire alla realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e di un'unione economica, al progresso economico e sociale, al rafforzamento e alla convergenza delle economie nel mercato interno e al benessere delle persone fisiche".

⁽³⁴⁾ Sulla nozione di trasparenza e sugli annessi profili si veda, per intero, il contributo di F. Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, in *Riv. reg. mercati*, n.1-2015.

⁽³⁵⁾ L'art. 3, punto 31, definisce il "rating" come una classificazione degli operatori fondata sulla valutazione della loro corrispondenza ai criteri di *rating* oggettivi, trasparenti e pubblici.

⁽³⁶⁾ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 244 del 31.10.2012, in www.cortecostituzionale.it, evidenzia che nella normativa comunitaria di settore, in specie nel reg. (CE) n. 882/2004, i principi del controllo sono "la periodicità, l'estemporaneità e la generalità".

vigilanza ufficiale³⁷. A ben leggere il nuovo provvedimento europeo, infatti, le *competent authorities* dovranno agire non solo nell'interesse del pubblico, ma anche degli operatori interessati o no alle attività di vigilanza, sperando tutte le opportune azioni di verifica tese ad elevati livelli di protezione, così come fissati dalla legislazione per l'intera filiera agroalimentare³⁸. Una "adeguata protezione" è peraltro prevista dall'art. 140 del reg. (UE) 2017/625 per le persone che segnalano violazioni potenziali o effettive nell'applicazione del presente regolamento, in una prospettiva che sembra salvaguardare i soggetti segnalanti da ritorsioni, discriminazioni o altri tipi di trattamento iniquo.

Questo rinnovato scenario di tutela, diretta o indiretta che sia, riguarda anche un aspetto di primaria rilevanza, cui - come detto - il reg. (UE) 2017/625 volge speciale attenzione; si tratta in particolare della tutela della leale concorrenza tra operatori, assicurata dapprima dall'osservanza della legislazione nell'intera filiera agroalimentare e preservata poi a mezzo dei controlli. In tale prospettiva, infatti, è palese la volontà del legislatore di proteggere interessi commerciali di persone fisiche e giuridiche (art. 102), evitando distorsioni nei rapporti di scambio e pratiche sleali³⁹, tra cui quelle procurate dalla violazione dell'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011 sulle *fair information practices*.

Le autorità, gli organismi delegati e le persone fisiche affidatarie di taluni compiti ufficiali saranno responsabili del loro operato non solo nei confronti del pubblico e dei consumatori (ai sensi del considerando n. 39), ma anche verso gli operatori coinvolti o controinteressati, in specie per ciò che concerne l'efficienza e la concreta efficacia dei controlli posti in essere. In proposito, il rigore richiesto in

capo alle autorità di controllo sembra richiamare la nozione di *responsabilità*, disegnata dal reg. (CE) n. 178/2002 in capo agli operatori del settore, ma che in parte può essere adottata anche per qualificare le attività del personale incaricato della vigilanza. Ci riferiamo ovviamente al portato dell'art. 17 del reg. (CE) n. 178/2002, ove gli *obblighi*, secondo la dottrina, vanno intesi quali primarie competenze⁴⁰. Peraltro lo stesso art. 17, stavolta al comma 2, stabilisce un vero e proprio "dovere" intestato agli Stati membri, di *applicazione, controllo e verifica* del rispetto alla legislazione alimentare da parte degli operatori, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. Al riguardo, un'evidente espressione di "obblighi" previsti per gli addetti al controllo si può constatare nel considerando n. 41 del reg. (UE) 2017/625, quando è previsto che, "per facilitare l'individuazione dei casi di non conformità e agevolare l'adozione di azioni correttive da parte dell'operatore interessato", i risultati dei controlli dovranno essere "registrati in forma scritta e una copia dovrebbe essere rilasciata all'operatore, ove questi lo richieda"⁴¹.

4.- Le azioni di controllo e la diffida quale strumento riparatorio

Nell'ambito del controllo possono essere disposte azioni "correttive", per finalità di ripristino o realizzazione di una situazione di conformità legale; tra dette prescrizioni, la diffida è uno strumento teso a escludere l'applicazione diretta di una sanzione, ove si tratti di lieve entità della violazione e di difformità facilmente rimediabili.

In proposito, è il legislatore nazionale che si è

⁽³⁷⁾ Il considerando n. 34 evidenzia che i controlli ufficiali possono rappresentare un onere per gli operatori; pertanto le autorità dovrebbero organizzare e svolgere le attività di controllo tenendo conto degli interessi degli operatori e limitando tale onere a quanto necessario per eseguire controlli efficienti ed efficaci.

⁽³⁸⁾ Cfr. M. Giuffrida, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2015, p. 38.

⁽³⁹⁾ Si veda in proposito *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain*, (Brussels, 12.4.2018, COM 2018 -173, final 2018/0082 - COD), in <https://ec.europa.eu>.

⁽⁴⁰⁾ Sul concetto di obblighi, cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 136.

⁽⁴¹⁾ Se i controlli impongono la presenza continua o regolare del personale delle autorità al fine di monitorare le attività dell'operatore, la redazione un documento scritto su ogni singola ispezione o visita presso la sede dell'operatore sarebbe sproporzionata. In tali casi la documentazione scritta dovrebbe essere redatta con una frequenza che consenta alle autorità e all'operatore di essere regolarmente informati del livello di conformità e di ricevere immediatamente notizia di eventuali carenze o non conformità individuate.

cimentato più volte sulle ipotesi di non conformità sanabili, fino al punto di chiarire quali siano gli ambiti di applicazione della diffida: si veda ad esempio l'art. 27, comma 2, del d. lgs. n. 231/2017 sulle disposizioni sanzionatorie per le violazioni al reg. UE n. 1169/2011 sulle informazioni al consumatore; o si guardi l'art. 11 del d. lgs. n. 29/2017 vertente sulla disciplina sanzionatoria su materiali e oggetti destinati al contatto con gli alimenti. In questo ultimo caso, infatti, quando l'organo accertatore rileva violazioni di "lieve entità" sui MOCA, in relazione alle modalità della condotta e all'esiguità del danno o del pericolo, ai sensi dell'art. 14 della l. n. 689/1981 potrà procedere alla contestazione, diffidando tuttavia il trasgressore a regolarizzare le violazioni, ad adoperarsi per elidere o attenuare le eventuali conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, fornendo altresì al trasgressore le prescrizioni necessarie per ottemperare alla diffida. Trascorso il termine fissato nella diffida per l'attuazione delle prescrizioni in essa contenute, l'organo ne verificherà l'effettiva ottemperanza.

Ciò premesso, va evidenziato che sulla questione della "lieve entità" si sofferma anche la nota del Mipaaf, Dip. ICQRF, n. 1148 del 2.7.2014, sottolineando la criticità della fattispecie, nella quale si fanno comunque rientrare "le violazioni di carattere formale, che non determinano effetti economici di particolare rilevanza sul mercato dei prodotti interessati o che non incidano in modo significativo sulle caratteristiche merceologiche e compositive dei prodotti stessi".

La nota precisa altresì che "nei casi più complessi occorrerà un'analisi più approfondita relativa alla singola fattispecie", tuttavia restando escluse dalla diffida le violazioni che prevedono anche sanzioni amministrative non pecuniarie, quali la pubblicazione, a spese del trasgressore, del provvedimento

sanzionatorio, la chiusura sia pure temporanea dello stabilimento, la sospensione dal diritto ad utilizzare la denominazione protetta, l'avvio alla distillazione dei prodotti vitivinicoli nei casi previsti dalle disposizioni vigenti.

L'ottemperanza alla diffida determina l'estinzione degli illeciti, limitatamente alle violazioni oggetto della stessa; in caso di inadempimento, invece, si procederà alla contestazione e notificazione della violazione amministrativa e all'irrogazione della sanzione, previa corretta qualificazione dell'illecito e sempre che - ovviamente - il fatto non abbia mutato natura, al punto da costituire addirittura un reato⁴². Nei casi di più grave entità, inoltre, le autorità dovranno tenere debitamente conto dei potenziali rischi e della probabilità che vi siano pratiche fraudolente o ingannevoli nella filiera agroalimentare⁴³. Per tali infrazioni è inequivoco il considerando n. 90 del reg. (UE) 2017/625, laddove dispone che gli Stati membri adeguino il tessuto punitivo, attraverso sanzioni *effettive, dissuasive e proporzionate* in tutta l'UE, la cui severità tenga conto tra l'altro dei potenziali danni alla salute umana; ciò, anche nei casi in cui gli operatori non cooperino durante il controllo e ove siano elaborati o presentati certificati o attestati ufficiali falsi o anche ingannevoli.

Affinché siano sufficientemente deterrenti, le sanzioni pecuniarie applicabili a infrazioni commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli dovrebbero essere fissate a un livello possibilmente superiore al vantaggio indebito che l'autore otterrebbe da tali pratiche⁴⁴. Ai sensi dell'art. 138, comma 2, del reg. (UE) 2017/625 i Paesi membri dovranno allora provvedere affinché le sanzioni pecuniarie per le violazioni su pratiche fraudolente o ingannevoli, conformemente al diritto nazionale, siano adeguate al vantaggio economico per l'operatore o, se del caso, alla percentuale del fatturato

⁽⁴²⁾ In tale prospettiva assume rilievo il profilo indicato da A. Bernardi, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Annali dell'Università di Ferrara - Scienze giuridiche*, vol. XI, Ferrara, 1997, p. 146 ss., per cui tutte le norme (anche penali) di fonte nazionale devono essere lette, ove possibile, conformemente alle fonti CE, con seguente rigetto di ogni altra interpretazione di tali norme, se incompatibile con il diritto europeo.

⁽⁴³⁾ Si veda M. Gioia, *Prime note sul regolamento n. 625/2017*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, n. 4-2017, p.1, ove si evidenzia che le regole europee sul controllo ufficiale sono considerate a livello internazionale "quale esempio di *best practices* ed hanno da sempre costituito un elemento chiave della *governance* della filiera agroalimentare in Europa".

⁽⁴⁴⁾ Si guardi sul tema a M. Pelissero, *La responsabilità degli enti*, in F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, (a cura di C. F. Grosso), ed. 14, Giuffrè, Milano, 2007, p. 685 ss.

ottenuto indebitamente (ossia l'illecito profitto)⁴⁵.

5.- La "collaborazione" dell'operatore

Il disegno europeo sui controlli conferma l'orientamento accennato nel reg. (CE) n. 882/2004 per cui gli operatori devono offrire, per quanto possibile, una piena collaborazione con autorità, organismi delegati e addetti, al fine di garantire un "buon svolgimento" dei controlli, consentendo alle autorità di eseguire le altre attività ufficiali (considerando n. 40).

La suddetta narrativa sembra rimandare ancora una volta alla disciplina generale prevista dal reg. (CE) n. 178/2002, il cui art. 19 stabilisce gli *obblighi relativi agli alimenti* da parte degli operatori; in tale norma, al comma 4, è infatti previsto un espresso "dovere di collaborazione" anche riguardo ai provvedimenti dell'autorità competente volti ad evitare o ridurre i rischi provocati da un alimento che forniscono o hanno fornito.

Chiara manifestazione di tale obbligo collaborativo sembra altresì l'immediata *informazione all'autorità*, così come prevista al comma 3 del suddetto art. 19, nel caso in cui gli interessati ritengano o abbiano motivo di ritenere che un alimento da essi immesso sul mercato possa essere dannoso per la salute umana. Essi, inoltre, informano le autorità degli interventi adottati per evitare rischi al consumatore

e, tra altro, non impediscono né scoraggiano la cooperazione di "chiunque" (*sic!*) con le autorità, in base alla legislazione nazionale e alla prassi legale, nel caso in cui tale cooperazione possa prevenire, ridurre o eliminare un rischio derivante da un alimento.

Sul punto, fermo restando il profilo sanzionatorio dettato dal d. lgs. n. 190/2006 in caso di inadempimenti dell'operatore⁴⁶, andrebbe osservato come l'informazione all'autorità - pur costituendo un obbligo - non possa essere equiparata a una *self incrimination*, anche perché il retroterra del dovere informativo non pare riposare costantemente sulla commissione di illeciti penali⁴⁷.

Per altro verso, il gravitante principio del *nemo tenetur se detegere* andrebbe considerato sotto il profilo garantistico, in costanza dell'avvio di un procedimento penale e non anche in una fase di rilevanza amministrativa⁴⁸.

Non va dimenticato, inoltre, che sempre nelle premesse al reg. (UE) 2017/625 (considerando n. 88) è previsto che, se le autorità accertino un caso di non conformità, debbano altresì determinarne origine e portata, al fine di commisurare quanto più oggettivamente possibile le responsabilità degli operatori.

In tale contesto, quindi, potranno imporsi in maniera ponderata misure opportune per garantire che gli operatori rimedino alla situazione di non conformità, prevenendo in tal modo ulteriori casi di illiceità

(45) Sul punto si rimanda per completezza dei temi ad A. Natalini, *231 e industria agroalimentare*, Pacini giuridica, Pisa, 2017, *passim*; inoltre a V. Mongillo, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in https://www.penalecontemporaneo.it/upload/MONGILLO_2017a.pdf, p. 8: "la ricostruzione delle responsabilità, specie verticistiche, per la commissione di reati alimentari resta operazione sovente ostica. Ciò è vero soprattutto nelle organizzazioni medio-grandi e con struttura territoriale ramificata sul territorio. Ragionando in astratto, la responsabilità penale dell'organo di vertice per gli illeciti in discorso potrebbe inverarsi in vario modo".

(46) L'art. 3, comma 2, stabilisce che gli operatori i quali "avendo attivato la procedura di ritiro di cui al comma 1 non ne informano contestualmente l'autorità competente, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da cinquecento euro a tremila euro". Il comma 3, invece, stabilisce che "salvo che il fatto costituisca reato", gli operatori del settore che "non forniscono alle autorità competenti le notizie o la collaborazione dalle stesse legittimamente richieste, al fine di evitare o ridurre i rischi legati ad un alimento, ad un mangime o ad un animale da essi fornito", sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2000 a 12.000 euro.

(47) Cfr. A. Laronga, *Sul valore probatorio del contegno non collaborativo dell'imputato nell'accertamento del fatto proprio*, in www.questionegiustizia.it, del 17.4.2014, p. 3: "in dottrina si distinguono tradizionalmente due aspetti dell'autodifesa: l'autodifesa attiva, che trova la più rilevante manifestazione nella facoltà per l'indagato e/o l'imputato di fornire il proprio apporto conoscitivo alla ricostruzione fattuale senza dover soggiacere agli obblighi di verità che caratterizzano la testimonianza; l'autodifesa passiva, intesa come facoltà di difendersi tacendo o, più in generale, come facoltà di non fornire elementi (di qualsiasi natura) in proprio danno".

(48) Cfr. E. Amodio, *Diritto al silenzio o dovere di collaborazione?*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 412. E anche M. Ceresa Gastaldo, *Le dichiarazioni spontanee dell'indagato alla polizia giudiziaria*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 110 ss.

aventi più intenso spessore⁴⁹. Quant'anzi, in considerazione dell'art. 15 del reg. (UE) 2017/625, il quale stabilisce che durante i controlli e le altre attività ufficiali, gli operatori devono fornire assistenza e quindi collaborare con il personale delle autorità competenti.

Quanto appena considerato impone agli addetti alla vigilanza una corretta e sollecita qualificazione del fatto illecito, attraverso rigorosi criteri di accertamento e precisi parametri (soggettivi e oggettivi)⁵⁰, cui legare l'eventuale contestazione; ciò significa, ad esempio, valutare nell'immediato l'intensità del dolo o il grado della colpa, misurando l'effettiva diligenza professionale degli operatori coinvolti, nonché il reale tenore della cooperazione offerta durante l'accertamento⁵¹. In tale ottica, anche i doveri di collaborazione prescritti per gli interessati potranno facilitare un vaglio immediato della natura o gravità della violazione, nonché dell'entità dei danni recati all'acquirente o anche al *competitor* commerciale. Le pratiche sleali, del resto, sembrano costituire un oggetto costante, anche in forma subliminale, del nuovo regolamento sui controlli, potendo esse creare distorsioni della concorrenza e decozioni patrimoniali per gli operatori lesi⁵².

6.- Il diritto a ricorrere

L'impugnazione dei provvedimenti delle autorità o degli organismi legittimati alla vigilanza non riguar-

da solo l'area penalmente rilevante, ma ovviamente anche quella amministrativa. Nel corso delle attività di controllo, infatti, il diritto a ricorrere si può dispiegare avverso atti promananti dalla Pubblica Amministrazione, notificati all'operatore ad esempio in tema di igiene e sanità, con profili che molto spesso esulano dall'ambito criminale e riguardano magari solo dinieghi o mancate autorizzazioni⁵³.

Sotto il profilo formale, invece, come ben annotato dalla Corte di Cassazione, Sez. III (sent. n. 35234 del 21.9.2007), non tutte le ipotesi illecite alimentari necessitano, per la dimostrabilità in sede processuale, di atti o documenti relativi a prelievi, campionamenti e analisi. La prova delle *cattive modalità di conservazione*, ad esempio, può essere data anche in mancanza di certificazioni analitiche da parte dell'autorità procedente, ossia anche mediante testimonianze dirette degli organi intervenuti nelle attività di controllo. Com'è noto, infatti, in tema di tutela della salute pubblica, la l. n. 283/1962 non pone a carico dell'autorità sanitaria l'obbligo di procedere ad ispezioni e prelievi di campioni di sostanze destinate all'alimentazione, ma le attribuisce solo il potere di sottoporre ad esami ed analisi i campioni prelevati e le merci sequestrate, ove ciò sia necessario ed opportuno.

Ne consegue che, per l'accertamento dello stato di conservazione degli alimenti detenuti per la vendita, di solito non è indispensabile né un'analisi di laboratorio, né una perizia, essendo consentito al giudice di merito pervenire egualmente al detto risultato

⁽⁴⁹⁾ La clausola 3.15 della ISO 14001 intende per "non conformità" il mancato soddisfacimento di un requisito.

⁽⁵⁰⁾ Il legale rapp.te di una società gestrice di una catena di punti vendita o supermercati non è per ciò solo responsabile, se essa sia articolata "in plurime unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto qualificato ed investito di mansioni direttive, in quanto la responsabilità del rispetto dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti va individuata all'interno della singola struttura aziendale, senza che sia necessariamente richiesta la prova dell'esistenza di una apposita delega in forma scritta, fermo restando che è fatta salva la responsabilità a titolo di colpa" del legale rapp.te della società, secondo i principi generali di cui all'art. 43 c.p., se il fatto "deriva da cause strutturali correlate a scelte riservate al titolare dell'impresa, quali, per esempio, l'omessa adozione delle procedure di autocontrollo previste dalla normativa europea". Così Cass. pen., Sez. III, sent. n. 40324 del 28/09/2016, in www.ambientediritto.it.

⁽⁵¹⁾ Sul tema cfr. S. Masini, *Vizi, difetti e rischi nel consumo di alimenti: profili di responsabilità*, in *Riv. dir. agroalim.*, n. 3-2016, p. 503: l'Autore sottolinea che nella prospettiva di accertamento della responsabilità si presenta "di rilevante utilità l'adozione dei modelli di organizzazione e di gestione da parte dell'ente da far valere, in sede di inversione dell'onere della prova, quale indice di diligente organizzazione dei mezzi, al fine della richiesta corretta corrispondenza di un corretto svolgimento delle analisi di conformità ai requisiti e agli *standards* fissati dalle norme".

⁽⁵²⁾ Non va trascurata in materia la Relazione (COM 2016 - 0032) della Commissione al Parlamento e al Consiglio sulle pratiche commerciali sleali, le quali "discostano ampiamente dalla buona condotta commerciale, sono in contrasto con la buona fede e la correttezza e sono imposte unilateralmente da un partner commerciale all'altro", In tale scia, si veda anche la *Risoluzione* del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare (2015/2065 - INI).

⁽⁵³⁾ Sul profilo contenzioso si rimanda invece a F. Tedde e A. Visentin, *L'opposizione alle sanzioni amministrative. Questioni processuali*, Vol. 2, Giuffrè, Milano, 2010, p. 43 ss.

attraverso altri elementi di prova, quali le testimonianze di soggetti addetti alla vigilanza, allorché lo stato di cattiva conservazione sia palese, quindi rilevabile in seguito a una semplice ispezione.

A fronte di tale “eccezione” probatoria, l’art. 34 del reg. (UE) 2017/625 prevede invece che gli animali o le merci⁵⁴, nel contesto dei controlli ufficiali, siano normalmente sottoposti a campionamento, analisi, prove o diagnosi; al contempo, gli operatori avranno diritto a una *controperizia* (art. 35)⁵⁵. In tale ampia fattispecie si fa rientrare anche il diritto di richiedere un esame documentale, a cura di un esperto o consulente tecnico di fiducia, del campionamento, dell’analisi, della prova o della diagnosi iniziale, nonché una seconda analisi, prova o diagnosi delle parti del materiale di campionamento inizialmente prelevato⁵⁶, a meno che tale seconda analisi, prova o diagnosi sia tecnicamente impossibile o irrilevante.

Quest’ultimo caso, secondo quanto è *in nuce* al reg. (UE) 2017/625, si verificherebbe quando la prevalenza del pericolo è particolarmente bassa per l’animale o merce in questione, o la sua distribuzione è particolarmente scarsa o discontinua per valutare la presenza di organismi nocivi soggetti a quarantena o, a seconda del caso, per eseguire analisi microbiologiche⁵⁷.

Al riguardo, come emerge da consolidata giurisprudenza⁵⁸, la concreta possibilità di effettuare la

revisione delle analisi è collegata al dato obiettivo della “non deteriorabilità” del campione⁵⁹, sussistendo altrimenti la fisica impossibilità di reiterazione delle stesse, cosicché quando il campione non è deteriorabile deve ritenersi legittimamente esclusa dalla legge la partecipazione degli interessati alle prime analisi, proprio perché la revisione consentirebbe comunque, sebbene in un momento successivo, l’esercizio delle garanzie difensive⁶⁰.

Per assicurare un più efficace diritto di difesa degli operatori, il nuovo provvedimento sui controlli prescrive in maniera orizzontale due rilevanti strumenti, aventi particolari natura e funzione: l’uno, di carattere generale, consistente nel diritto di ricorso (per ottenere un provvedimento dell’autorità procedente⁶¹); l’altro di natura procedurale, riguardante la succitata *controperizia* (con evidenti riverberi in sede probatoria).

L’art. 7 del reg. (UE) 2017/625 prevede il diritto di ricorso contro le decisioni adottate dalle autorità competenti in conformità all’art. 55 (*decisioni relative alle partite*)⁶², in merito a ciascuna partita di animali e merci appartenenti a talune categorie, dopo l’esecuzione dei controlli ufficiali, ivi inclusi i controlli documentali e, laddove necessario, di controlli di identità e di controlli fisici su talune merci e animali, a seguito di decisione dell’autorità, indicando se la partita è conforme e, se perti-

(⁵⁴) Sul punto è preferibile accedere a un’ipotesi di merce quale genus, che comprende anche gli alimenti come *species*, di cui alle nozioni dell’art. 3, reg. (UE) 2017/625 e suoi rimandi.

(⁵⁵) Le autorità dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per tutelare i diritti degli operatori a una *controperizia* anche nei casi di controlli sul commercio tramite internet o altre modalità a distanza, ove si ottengono campioni mediante ordini effettuati in modo anonimo (noti anche come «acquisto con clienti civetta») da sottoporre poi ad analisi, prove o verifica della conformità.

(⁵⁶) L’art. 15 della l. n. 689/81, dispone com’è noto sugli *accertamenti mediante analisi di campioni*.

(⁵⁷) Interessante è il portato della Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 34853 del 08.4.09, per cui le modalità di svolgimento dei controlli e delle analisi per l’accertamento di responsabilità penali in materia di commercio di alimenti deteriorabili, dirette ad assicurare le garanzie difensive, non possono essere derogate da atti amministrativi regionali che prevedano il prelievo di un numero di aliquote del campione da analizzare inferiore alle tre o quattro previste dalla legge statale (cfr. Cass. pen., sez. III, 10.5.2005 n. 20510, Cass. pen., sez. III, 2.3.2006 n. 24056).

(⁵⁸) *Ex multis*, Cassazione, Sez. Fer., sent. n. 34396 del 21.9.2011, in www.ambientediritto.it.

(⁵⁹) Cfr. F. Romoli, *Analisi di campioni alimentari deteriorabili e garanzie difensive*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1917.

(⁶⁰) Cfr. A. Montagna, *Sulle garanzie per il produttore e distributore in tema di prelievi e analisi dei prodotti alimentari*, in *Alimenta*, n. 2-2010, p. 27.

(⁶¹) Si rimanda ad A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 193; l’Autore evidenzia che la legittimazione a ricorrere viene letta dalla giurisprudenza amministrativa “non come affermazione della titolarità della posizione qualificata necessaria ai fini del ricorso (...), ma come effettiva titolarità di tale posizione”.

(⁶²) Per “partita”, il regolamento del 2017 intende “un numero di animali o un quantitativo di merce inserito nello stesso certificato ufficiale, attestato ufficiale o altro documento, viaggiante con lo stesso mezzo di trasporto e proveniente dallo stesso territorio o paese terzo”.

nente, il regime doganale applicabile⁶³. Il diritto di ricorso spetta alle persone fisiche o giuridiche ed è ammesso in conformità del diritto nazionale relativamente alle misure previste dall'art. 66, paragg. 3 e 6 (in caso di *partite non conformi che entrano nell'UE*), dall'art. 67 (in relazione *ad animali o merci che entrano nell'UE da paesi terzi che comportano un rischio*), dall'art. 137, paragg. 3, lett. b), per il *fermo ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati*) e dall'art. 138, paragg. 1 e 2, (*azioni in caso di accertata non conformità*)⁶⁴.

7.- Segue, sul diritto alla controperizia

La direttiva 89/397/CEE sul *controllo ufficiale dei prodotti alimentari*, in particolare l'art. 7, n. 1, comma 2, in materia di analisi di campioni, accennava al "beneficio" di un'eventuale controperizia da garantire alle persone soggette al controllo. E proprio su tale aspetto, tra l'altro, si appuntavano le importanti conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl, nella Causa C-276/01 (*Steffensen*), circa l'ammissibilità o no dei risultati di analisi come mezzo di prova, in caso di violazione del "diritto" ad una controperizia⁶⁵. Dalla pronuncia, inoltre, si evinceva che l'effettività della tutela giuridica contro il prelievo del campione e la sua analisi, non potesse prescindere dal diritto di presentare una controperizia, quale indispensabile prerogativa dell'interessato, "rispetto a prove che poggiano su procedimenti di verifica complessi", così come nel caso delle ana-

lisi sugli alimenti.

L'art. 7, n. 1, della direttiva 89/397/CEE, veniva allora interpretato dalla Corte di Giustizia (nella sentenza del 10.4.2003, *Steffensen*)⁶⁶ nel senso di porre in capo al produttore l'esistenza di un "diritto immediatamente applicabile a produrre una controperizia", tutte le volte che le pubbliche autorità prelevino dal prodotto un campione a scopo di analisi e tale campione venga poi contestato per aspetti relativi alla legislazione alimentare. Quant'anzi, nella considerazione che il diritto europeo osta alla valutazione di perizie basate su prelievo di campioni disposto dallo Stato, rispetto alle quali non è stata resa possibile al fabbricante del prodotto oggetto di contestazione la presentazione di una controperizia, per difendersi efficacemente contro le contestazioni delle autorità, ovvero di fornire la prova contraria⁶⁷.

La citata pronuncia, in definitiva, stabiliva il principio in base al quale un fabbricante può sempre invocare nei confronti delle autorità di uno Stato membro il diritto ad una controperizia, qualora le dette autorità contestino la conformità dei suoi prodotti alla normativa nazionale sui prodotti alimentari, in base all'analisi condotta su campioni dei detti prodotti prelevati nel commercio al dettaglio. Questo perché, essendo potenzialmente destinato ad essere sanzionato, il fabbricante dovrà essere considerato come "persona soggetta al controllo", alla quale dunque riconoscere i diritti che la controperizia conferisce, atteso che essa mira a salvaguardare legittime prerogative degli operatori, in particolare il loro "diritto di ricorso" contro i provvedimenti adottati nell'esercizio del controllo⁶⁸.

⁽⁶³⁾ Le decisioni relative alle partite sono adottate da: a) un veterinario ufficiale se riguardano animali, prodotti di origine animale, materiale germinale o sottoprodotti di origine animale; o b) un responsabile fitosanitario ufficiale se riguardano piante, prodotti vegetali o altri oggetti. Con riguardo ai profili della contraffazione, si veda invece C. Bricca, *Le politiche di controllo doganale nel settore agroalimentare*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2009, p. 7, ove l'Autore riferisce che dal 2004 "per mirare ad una effettiva ed efficace tutela dalla contraffazione dei prodotti, ivi comprese le produzioni tipiche, l'Agenzia delle dogane ha costituito anche una apposita banca dati multimediale, denominata *FALSTAFF (Fully Automated Logical System Against Forgery Fraud)*".

⁽⁶⁴⁾ Il diritto di ricorso non pregiudica, ovviamente, l'obbligo delle autorità competenti di intervenire rapidamente per eliminare o limitare i rischi sanitari per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a OGM e prodotti fitosanitari, anche per l'ambiente.

⁽⁶⁵⁾ In <http://eur-lex.europa.eu>.

⁽⁶⁶⁾ In <http://curia.europa.eu>.

⁽⁶⁷⁾ Sul tema, F. Bruno, *La disciplina degli scarichi*, in AA.VV., *Commento al Codice dell'ambiente*, ed. II, Giappichelli, Torino, 2013, p. 286.

⁽⁶⁸⁾ La Corte di Giustizia torna a occuparsi di controperizia nell'Ordinanza del 19 maggio 2009, C-166/08 (*Weber*), sempre con riguardo all'art. 7 della dir. 89/397, affermando che dallo stesso tenore letterale della suddetta disposizione risulta che "ogni Stato membro è tenuto ad accordare all'operatore interessato un diritto ad una controperizia".

Secondo la pronuncia europea del 2003, spetta dunque al giudice nazionale verificare se le norme nazionali in materia di prove (applicabili nell'ambito del ricorso presentato innanzi alla Corte) non siano meno favorevoli di quelle riguardanti ricorsi di natura interna (c.d. principio di equivalenza); inoltre, se esse non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (c.d. principio di effettività). Infine, al giudice nazionale è rimesso anche il compito di esaminare se occorra escludere tale "mezzo di prova" per evitare provvedimenti incompatibili con il rispetto dei diritti fondamentali, *in primis* quello a un processo equo, ex art. 6, n. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁶⁹.

Dopo il "silenzio" del reg. (CE) n. 882/2004, il legislatore europeo torna a occuparsi espressamente della controperizia nel provvedimento del 2017, confermandosi l'originaria tendenza del 1989 a non omologare tale fattispecie a un mero "mezzo di prova", propriamente destinato al processo come perizia. La controperizia - così come prevista dall'art. 35 del reg. (UE) 2017/625 - va infatti necessariamente collocata all'interno del più generale *diritto al contraddittorio* (art. 6 CEDU), come prerogativa per l'interessato cui afferiscono varie facoltà normalmente anteriori alle fasi contenziose: ad esempio la richiesta di un "esame documentale, a cura di un altro perito, del campionamento, dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale, nonché una seconda analisi, prova o diagnosi delle parti del materiale di campionamento inizialmente prelevato,

a meno che tale seconda analisi, prova o diagnosi sia tecnicamente impossibile o irrilevante" (considerando n. 48)⁷⁰.

In sintesi, l'art. 35 del reg. (UE) 2017/625 prevede l'istituto procedimentale della controperizia (reso forse più efficacemente con la locuzione inglese *second expert opinion*), nella prospettiva di riconoscere un vero e proprio "diritto" agli interessati, che potrà dispiegarsi in vario modo nel corso delle attività di controllo.

Per gli effetti, ai sensi dell'art. 35, l'autorità, su richiesta dell'operatore, dovrà assicurare che sia prelevata una quantità di campioni sufficiente per consentire una controperizia ove sia "opportuno, pertinente e tecnicamente fattibile, in particolare in considerazione della diffusione e della distribuzione del rischio negli animali o nelle merci, della deperibilità dei campioni o delle merci e del quantitativo di substrato disponibile"⁷¹. In tal caso, la controperizia andrebbe considerata come un'attività di consulenza tecnica, presieduta da esperti dell'interessato nel corso delle attività di vigilanza.

Se poi dovesse rivelarsi necessario, in caso di controversia tra autorità competenti e operatori del settore, gli Stati membri possono decidere che gli operatori abbiano la possibilità di richiedere, quale attività puramente "endoprocedimentale", a proprie spese l'esame documentale dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale e, se del caso, di altre analisi, prove o diagnosi da parte di un laboratorio ufficiale.

Se tuttavia non è possibile prelevare una quantità sufficiente (come previsto dall'art. 35, lett. a), se ne informa prontamente l'interessato, preferibilmente

⁽⁶⁹⁾ Sul punto si sofferma Tar Lazio, Sez. I, sent. n. 567 del 17.1.2018, in www.giustizia-amministrativa.it, "questa disposizione si applica anche in presenza di sanzioni amministrative di natura afflittiva, alle quali deve essere riconosciuta natura sostanzialmente penale. La Corte di Strasburgo ha elaborato propri e autonomi criteri al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione. In particolare, sono stati individuati tre criteri, costituiti: i) dalla qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, con la puntualizzazione che la stessa non è vincolante quando si accerta la valenza "intrinsecamente penale" della misura; ii) dalla natura dell'illecito, desunta dall'ambito di applicazione della norma che lo prevede e dallo scopo perseguito; iii) dal grado di severità della sanzione, che è determinato con riguardo alla pena massima prevista dalla legge applicabile e non di quella concretamente applicata". Cfr. G. Strozzi - R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione Europea, Parte Istituzionale*, ed. VII, Giappichelli, Torino, 2016, p. 250.

⁽⁷⁰⁾ Ciò si verificherebbe se la prevalenza del pericolo è particolarmente bassa per l'animale o merce in questione, o la sua distribuzione particolarmente scarsa o discontinua per valutare la presenza di organismi nocivi soggetti a quarantena o, a seconda del caso, eseguire analisi microbiologiche.

⁽⁷¹⁾ Cfr. B. Ciaccia Cavallari, *Prove documentali e consulenza tecnica nel processo per la tutela della proprietà industriale*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 2003, p. 1261 ss. Altresi, S. Bruno e P. Leanza, *La consulenza tecnica*, in AA.VV., *Le prove civili*, a cura di P. Leanza, ed. IX, Giappichelli, Torino, 2012, p. 337.

con rituale avviso o attraverso forme di comunicazione adeguate al caso di specie⁷².

Va tuttavia specificato che, a salvaguardia di interessi pubblici protetti, la richiesta di una controperizia da parte dell'operatore non potrà mai pregiudicare l'obbligo delle autorità di intervenire rapidamente per eliminare o limitare i rischi sanitari per uomo, animali e piante, o i rischi per il benessere degli animali o, per a OGM e prodotti fitosanitari, anche i "rischi per l'ambiente" (art. 35, comma 4, del reg. (UE) 2017/625).

8.- Il blocco ufficiale quale procedura anche a tutela dell'interessato

Quale vero e proprio strumento operativo, già tratteggiato nel reg. (CE) n. 882/2004 (art. 2, n. 13), il *blocco ufficiale* si conferma anche nel provvedimento del 2017, in una versione evidentemente potenziata, assumendo un definitivo carattere di misura preventiva.

In particolare, il blocco si realizza in una procedura mediante la quale "le autorità competenti fanno sì che gli animali e le merci soggetti a controlli ufficiali non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione; comprende il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti" (art. 3, n. 47).

Anche nella nuova versione, il blocco si distingue tra le attività di controllo quale singolare prescrizione da adottare su animali e merci in caso di neces-

sità o urgenza, il che comporta comunque una limitazione - sia pure temporanea - per i beni dell'interessato, così come individuati e menzionati nel provvedimento comunicato alla parte. Il blocco, infatti, è un atto ufficiale ricorribile *ex se*, che può preludere anche a misure ben più gravose (come il sequestro)⁷³ o, in caso di regolare superamento della verifica ufficiale, allo "sblocco" di quanto prima vincolato, in attesa di un'adeguata destinazione di merci o animali interessati dalla procedura.

La durata del blocco è presumibilmente breve, vertendosi in una misura pur sempre transitoria su merci o animali; l'intrinseca temporaneità della procedura sembra allora consentire una distinzione - per natura e funzione - tra blocco e tradizionali misure reali, quali i sequestri, amministrativi o penali che siano⁷⁴; il blocco ufficiale, infatti, per la sua tempestività può rivelarsi un'attività di controllo svolta anche nell'interesse dell'operatore (così come emerge dal considerando n. 39 del reg. (UE) 2017/625), oltre che uno strumento utile all'immediato accertamento di una potenziale non conformità. Ed infatti, da esso potrà dipendere anche la corretta qualificazione di eventuali irregolarità, se non siano ripristinate situazioni di conformità su merci o animali vincolati (ad esempio, documentale o d'identità)⁷⁵, significative per la cessazione della misura di blocco.

La procedura, come detto, potrà essere anche il prologo di altre attività cautelari, con più gravose conseguenze per l'operatore coinvolto: si pensi al sequestro di P.G., *ex art. 354 c.p.p.*, o anche al

⁽⁷²⁾ Sul punto si veda Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 26437 del 24.6.2016, per cui l'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. non prescrive la notifica dell'avviso in esame e non fissa particolari modalità esecutive al riguardo (anzi, nell'ipotesi del primo comma, prevede possa essere dato "anche oralmente"), di talché può essere utilizzato qualunque strumento idoneo a comunicare i dati necessari (Sez. 3, n. 9790 del 19.12.2014, *Arsena*, Rv. 262750; Sez. 3, n. 33318 del 28.11.2012, *Favaccio*, Rv. 257131).

⁽⁷³⁾ Sul tema si rimanda amplius a V. Comi, *Sequestro e distruzione di merci: quali garanzie*, in AA.VV., *Merci illecite e contraffatte: sequestro e distruzione. Tra prassi operative e garanzie europee*, a cura di M. Antinucci, Aracne, Ariccia, 2012, pp. 67-73.

⁽⁷⁴⁾ Amplius E. Amodio, *Dal sequestro in funzione probatoria al sequestro preventivo: nuove dimensioni della «coercizione reale» nella prassi e nella giurisprudenza*, in Cass. pen., 1982, p. 1072 ss.; P. Gualtieri, *Il sequestro preventivo tra carenze normative e (dis)orientamenti giurisprudenziali*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 145 ss. In ambito amministrativo, si veda F. Campobasso, *Sequestro amministrativo*, Voce, su www.altalex.com; ancora G. Napolitano, *Manuale dell'illecito amministrativo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 198.

⁽⁷⁵⁾ L'art. 3 del reg.(UE) 2017/625 intende per «controllo documentale» la verifica dei certificati e degli attestati ufficiali e degli altri documenti, compresi i documenti di natura commerciale, che devono accompagnare la partita; per «controllo di identità»: un esame visivo per verificare che il contenuto e l'etichettatura di una partita, inclusi marchi su animali, sigilli e mezzi di trasporto, corrispondano alle informazioni contenute in certificati, attestati e altri documenti ufficiali di accompagnamento.

sequestro preventivo di cui all'art. 321 c.p.p.; in caso di accertamento di illeciti amministrativi⁷⁶, invece, il blocco potrà precedere il sequestro delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, così come stabilito dall'art.13 della legge n. 689/81, non escluso che la misura in esame possa essere antesignana anche di un eventuale sequestro sanitario dei prodotti, a seguito di un controllo fisico sugli stessi⁷⁷.

Alla luce di quanto precede, andrebbe ribadito che il blocco ufficiale, sebbene sia anche orientato a favorire un immediato ripristino delle condizioni di regolarità, determina comunque un'indisponibilità (almeno temporanea) dei beni interessati, con effetti sostanzialmente paritetici a quelli di un sequestro⁷⁸. Pertanto, eventuali manomissioni o ingiustificate rimozioni dei beni o dei sigilli, potrebbero determinare la contravvenzione prevista dall'art. 650 c.p., essendo la violazione dell'obbligo di blocco una vera e propria *inosservanza di un provvedimento dell'Autorità*. Pur tuttavia, non esclusa la più grave ipotesi di violazione di sigilli (art. 349 c.p.), non va dimenticato che l'ipotesi di cui all'art. 650 c.p. è stata ritenuta configurabile solo nel caso di inosservanza a provvedimenti contingibili e urgenti, adottati in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna specifica ipotesi normativa, restando estranea alla sfera di applicazione della norma incriminatrice, ad esempio, l'inottemperanza ad ordinanze sindacali, pur concernenti la materia dell'igiene pubblica, volte a dare applicazione a leggi o regolamenti autonomamente sanzionati⁷⁹.

Infine, andrebbe sottolineato come la naturale rapi-

dità della procedura di *official detention* sembra, nella maggioranza dei casi, incompatibile con accertamenti di natura analitica che prevedano la revisione di analisi o necessitino di particolari approfondimenti; la durata del blocco, infatti, pare temporalmente plausibile in relazione ad analisi irripetibili, ad esempio quelle microbiologiche o da svolgersi nell'immediato e, magari, su campioni anche facilmente deteriorabili.

9.- Oggetto ed effetti del blocco ufficiale

L'ampliamento della fattispecie del blocco ufficiale - e del suo possibile campo di applicazione - tradisce l'intento del legislatore europeo di promuovere attraverso il reg. n. 625 un utilizzo più frequente di tale misura in sede di controllo ufficiale; questo, forse, nell'intento di limitare i sequestri ai casi più gravi e in presenza di concreti fondamenti cautelari. Pertanto, lo strumento in esame potrà acquisire una funzione più ampia rispetto a quella specifica del magazzinaggio delle merci in attesa di una loro decisione, ossia una funzione sistemica in ambito agroalimentare, potenzialmente incidente sull'effettività dei procedimenti sanzionatori o sulla deflazione del contenzioso. Il blocco, infatti, è destinato in via principale all'isolamento di merci o animali di provenienza extra-UE in caso di sospetta o accertata non conformità, avvalorandosi in tal senso come misura molto efficace nelle fasi del controllo ufficiale frontaliero⁸⁰, utile anche per la sollecita attribuzione di eventuali responsabilità da fatto illecito.

(⁷⁶) In tema cfr. D. Di Girolamo, *La Corte Costituzionale si pronuncia su sanzioni amministrative e principio di retroattività della lex mitior*, su *Giur. pen. web*, n. 1-2017, p. 5, <http://www.giurisprudenzapenale.com>: "se è la stessa legge nazionale a qualificare l'illecito come penale, le garanzie sostanziali e procedurali operano senza necessità di ulteriori accertamenti". Nel caso inverso, secondo l'Autore, è necessario operare una ricognizione circa la "reale" natura dell'illecito e della sanzione "ai sensi della Convenzione, adottando i criteri elaborati dalla Corte EDU dalla storica sentenza Engel e successivamente costantemente adoperati dalla stessa, anche per giungere a classificare come sanzioni penali alcune tra quelle che l'ordinamento italiano qualifica quali mere misure amministrative".

(⁷⁷) Si tratta di un controllo di animali o merci e, se del caso, controlli degli imballaggi, dei mezzi di trasporto, dell'etichettatura e della temperatura, campionamento a fini di analisi, prova e diagnosi e qualsiasi altro controllo necessario a verificare la conformità alla normativa.

(⁷⁸) Sul tema si veda M. Antinucci, *Sequestro probatorio e procedimento per la distruzione delle merci illecite o contraffatte*, in AA.VV., *La giustizia penale differenziata. Gli accertamenti complementari*, coordinato da M. Montagna, in *Il processo penale*, diretto da A. Gaito e G. Spangher, Tomo III, Giappichelli, Torino, 2011, p. 829 ss.

(⁷⁹) Cfr. Cass. Pen., Sez. I, sent. n. 21652 del 24 maggio 2016, ove il fatto attribuito all'imputato (avere omesso il previo congelamento di prodotti ittici somministrati crudi) corrisponde alla violazione amministrativa di cui al d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193, art. 6, comma 5, e dunque, per il principio di specialità, non può essere considerato penalmente rilevante ex art. 650 c.p.

(⁸⁰) In tema, si rinvia a F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2009, pp. 15-23.

In particolare, l'art. 65 del reg. (UE) 2017/625 prevede l'adozione del blocco nei casi di "sospetta non conformità", il che comporta un'immediata intensificazione dei controlli per confermare il sospetto (e, quindi, per adottare un eventuale sequestro dopo il blocco) o dimostrarne l'eventuale infondatezza (in tal caso, con immediato svincolo dei beni dell'interessato). Le autorità, ove opportuno, intensificano i controlli ufficiali sulle partite aventi la stessa origine o impiego, se hanno motivo di sospettare pratiche fraudolente o ingannevoli da parte dell'operatore responsabile della partita, generanti cioè la percezione di una falsa apparenza esteriore⁸¹, o se i controlli ufficiali inducono a ritenere che la normativa sia stata violata gravemente o ripetutamente. Questo significa che, nel caso di specie, possono attivarsi contestualmente al blocco anche procedimenti sanzionatori di natura amministrativa, per i casi ad esempio di inosservanza dell'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011 circa le pratiche leali d'informazione⁸². Pur tuttavia, il riferimento del legislatore alla "gravità" delle violazioni lascia intendere la possibile esistenza di una notizia di reato, ove l'illecito assuma la dimensione, ad esempio, di una frode in commercio (art. 515 c.p.), il che comporta l'avvio di un procedimento per le indagini preliminari e la possibile notifica di un sequestro penale.

L'art. 66 del reg. (UE) n. 625 del 2017 stabilisce, come detto, le "misure da adottare in caso di partite non conformi che entrano nell'UE", prescrivendo che le autorità dispongano il blocco di qualsiasi partita di animali o merci che entra nell'UE non confor-

me alla normativa alimentare, rifiutandone addirittura l'ingresso nel territorio europeo. Le autorità dovranno sottoporre le partite, a seconda dei casi, a isolamento o quarantena e gli animali che ne facciano parte dovranno essere tenuti, curati o accuditi in condizioni adeguate in attesa di ulteriore decisione⁸³. Inoltre, gli addetti alla vigilanza potranno ordinare all'operatore responsabile della partita di distruggerla o rinviarla al di fuori dell'UE; parimenti, sottoporla a un trattamento speciale o a qualsiasi altra misura necessaria per garantire la conformità alla normativa e, ove opportuno, decidere di destinare la partita ad usi diversi da quelli previsti originariamente⁸⁴.

L'art. 67 del reg. (UE) 2017/625 prevede altresì "misure da adottare in relazione ad animali o merci che entrano nell'UE da paesi terzi che comportano un rischio"; ciò riguarda i casi più gravi di rischi sanitari per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a OGM e fitosanitari, anche per l'ambiente. Le autorità deputate al controllo, stavolta, dovranno trattenerne la partita, imponendo "senza ritardo" il blocco con una finalità precisa, ossia la distruzione dei beni vincolati⁸⁵, adottandosi contestualmente tutte le misure necessarie a proteggere la sanità umana, animale o vegetale, il benessere degli animali o l'ambiente. Ove invece sia accertato un caso di non conformità, ai sensi dell'art. 138 del reg. (UE) 2017/625 le autorità dovranno invece intraprendere ogni azione necessaria per determinarne "origine" ed "entità" del fatto illecito, dunque verificare anche la docu-

(⁸¹) Sulla possibile inerenza della frode in pubbliche forniture, si veda V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Cedam, Padova, 2003, p. 260; l'uso del termine "si attaglia al caso in cui l'acquirente non sia un privato qualunque, ma lo Stato, un ente pubblico ovvero un'impresa esercente servizi pubblici o di pubblica utilità". Sulla frode, invece, L. Conti, *Frode in commercio e altri attentati alla fiducia commerciale*, in *Digesto disc. pen.*, V, Torino, 1991. Sulle frodi sanitarie, v. S. Corbetta, *I delitti contro l'incolumità pubblica*, Tomo II: *I delitti di comune pericolo mediante frode*, in *Trattato di diritto penale. Parte Speciale*, diretto da G. Marinucci ed E. Dolcini, Cedam, Padova, 2014, passim.

(⁸²) L'art. 3 del D. L. vo n. 231/2017 riguarda la *violazione delle pratiche leali di informazione*, di cui all'art. 7 del reg. UE n.1169/11, prevedendo "salvo che il fatto costituisca reato e ad esclusione delle fattispecie specificamente sanzionate dalle altre disposizioni del presente decreto", la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 a 24.000 euro".

(⁸³) Nel caso l'autorità ordini all'operatore coinvolto di intraprendere una o più azioni, può eccezionalmente autorizzare che l'azione sia intrapresa solo riguardo a una parte della partita, a condizione che la distruzione parziale, il rinvio, il trattamento speciale o le altre misure: a) siano tali da garantire la conformità; b) non comportino un rischio sanitario per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a OGM e fitosanitari, anche per l'ambiente; c) non perturbino l'esecuzione dei controlli.

(⁸⁴) Le autorità notificano immediatamente qualsiasi decisione di negare l'ingresso ad una partita: a) alla Commissione; b) alle autorità competenti degli altri Stati membri; c) alle autorità doganali; d) alle autorità competenti del paese terzo di origine; e e) all'operatore responsabile della partita.

(⁸⁵) Cfr. F. Giunchedi, *Gli accertamenti tecnici irripetibili (tra prassi devianti e recupero della legalità)*, Utet Giuridica, Torino, 2009, p. 87.

mentazione inerente la rintracciabilità di animali o merci sottoposti a blocco.

Tale verifica è il preludio per stabilire correttamente le responsabilità dell'operatore, ciò imponendo anche un eventuale scambio di informazioni tra autorità competenti dei Paesi coinvolti⁸⁶, non esclusa l'adozione di misure opportune affinché l'interessato prevenga future e similari non conformità⁸⁷, attraverso specifiche procedure di prevenzione in autocontrollo.

10.- Conclusioni

Con il reg. (UE) 2017/625 si assiste a una riforma epocale nel sistema dei controlli ufficiali, che investe non solo la naturale area di destinazione del provvedimento, ma anche il ruolo dell'interessato, sottoposto alle attività di verifica.

Basti pensare che all'art. 66, comma 3, di tale provvedimento è previsto che, prima di ordinare all'operatore di intraprendere un'azione correttiva, l'autorità debba addirittura "consultare" l'interessato, a meno che non sia necessaria un'azione immediata per rispondere a un rischio sanitario per l'uomo, per gli animali e per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a OGM e fitosanitari, anche per l'ambiente.

Le nuove prescrizioni ricoprono tutte le possibili aree della vigilanza, così come attestato nel considerando n. 17 del regolamento n. 625, ove si specifica che, nella legislazione dell'UE in materia di filiera agroalimentare, esistono varie disposizioni la cui verifica dell'esecuzione non è stata disciplinata *in*

toto o in parte dal reg. (CE) n. 882/2004. Tale lacuna viene colmata con il nuovo provvedimento sui controlli, il cui campo di applicazione è evidentemente più ampio rispetto a quello del reg. (CE) n. 882/2004; l'area della vigilanza, infatti, non è più incentrata sulle verifiche del prodotto in sé (alimenti o mangimi), ma stavolta è dimensionata sulla *filiera* e addirittura sui collegati profili ambientali. Questo accrescimento comporta in capo alle autorità di controllo la considerazione di aspetti decisamente più articolati per individuare la responsabilità di imprese e operatori coinvolti a vario titolo nelle attività di verifica⁸⁸.

La più incisiva apertura al settore propriamente agricolo, ad esempio, imporrà una riconsiderazione del ruolo che le imprese di tale comparto svolgono in funzione della sicurezza; in proposito, non andrebbe ignorata la portata del considerando n. 9 del reg. (UE) 2017/625, circa la conformità dei prodotti fitosanitari impiegati e, meglio ancora, sull'elevato livello di protezione della salute umana e animale e dell'ambiente, attraverso la valutazione dei rischi procurati da tali prodotti.

E' questo, invero, uno dei casi previsti dal nuovo regolamento per affinare la vigilanza nell'intera filiera, nell'obiettivo di un miglior funzionamento del mercato dell'UE sin dal settore primario⁸⁹, anche mediante l'armonizzazione delle norme sull'immissione in commercio dei fitosanitari.

Più in generale, l'auspicata "cooperazione" da parte degli interessati alle attività di vigilanza, sia pure in forme e modalità realmente esplicabili, consente di affermare la natura tendenzialmente dialogica del nuovo controllo, in presenza di facoltà partecipative

⁽⁸⁶⁾ Essenziale è la condivisione tra Stati delle notizie in possesso delle autorità (c.d. information sharing); sotto il profilo sostanziale, cfr. A. Bernardi, *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Riv. dir. pen. econ.*, 2002, p. 789.

⁽⁸⁷⁾ Gli addetti alla vigilanza trasmettono all'operatore o a un suo rappresentante la notifica scritta della loro decisione concernente l'azione o il provvedimento da adottare, unitamente alle relative motivazioni. Parimenti, secondo l'art. 7 del reg. 2017/625, informazioni sul diritto di ricorso contro tali decisioni, sulla procedura e sui termini applicabili a tale diritto.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. I. Canfora, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p. 14: per responsabilità di filiera, si intende "in senso atecnico, quell'insieme di obblighi imposti alle imprese che operano nella catena di produzione alimentare, attraverso i quali il diritto comunitario ha voluto attraverso l'inquadramento del Reg. 178/02, realizzare una attribuzione di responsabilità in capo alle imprese per garantire il rispetto dei requisiti di sicurezza degli alimenti".

⁽⁸⁹⁾ Secondo il considerando n. 22 per la verifica della conformità alle norme sull'OCM dei prodotti agricoli (seminativi, vino, olio d'oliva, ortofrutta, luppolo, latte e prodotti a base di latte, carne di manzo e di vitello, carni ovine e caprine e miele) esiste già un sistema di controlli consolidato e specifico. Il presente regolamento non dovrebbe quindi applicarsi alla verifica della conformità al reg. (UE) n. 1308/2013, salvo se i controlli svolti in relazione alle norme di commercializzazione - ex reg. (UE) n. 1306/2013 - indichino possibili casi di pratiche fraudolente o ingannevoli.

più distinte in capo agli operatori, attribuite anche in presenza di sospette o acclamate non conformità⁹⁰. In definitiva, il reg. (UE) 2017/625 sembra meglio assicurare il rapporto - spesso complicato - tra addetti al controllo e operatori del settore; questi ultimi, come si è visto in tema di controperizia e blocco, non sembrano più relegabili in una dimensione passiva, ma acquistano invece una nuova luce, essendo onerati di concreti atti d'impulso verso le autorità competenti e, in generale, beneficiati da definite forme di partecipazione⁹¹.

In tal senso, può convenirsi che il nuovo provvedimento sui controlli potrà anche consentire un più giusto bilanciamento tra diritti di difesa e ragioni di pubblico interesse⁹², a tutto vantaggio di una ponderata formazione della prova, a seguito di più efficaci accertamenti nel settore agroalimentare⁹³.

ABSTRACT

Reg. (EU) 2017/625 represents an epochal reform

in the system of official controls. It invests not only the natural area of destination of the provisions, but also the role of the interested party that is subjected to the verification activities.

In fact, the control is no more focuses just on the product itself, but also on the agri-food chain and on broader environmental profiles.

This new situation implies the consideration of more complex aspects, also as regards the responsibility of the companies and the operators involved in control activities.

The increased attention to the agricultural sector will impose a reconsideration also of the role of the subjects of that sector especially if they are interested in supervision.

The new provision on controls will also allow a fairer balance between defense rights and reasons of public interest, to the benefit of a careful course of the tests, following more balanced assessments in the agri-food sector. Examples of this renewal are the "official detention" and the "second expert opinion".



⁽⁹⁰⁾ Tra altri, si veda V. Pullini, *Controlli ufficiali di natura amministrativa ed attività d'indagine in sede penale. Indisponibilità degli alimenti deteriorabili alla revisione di analisi e garanzie difensive dell'o.s.a. in rapporto alla normativa europea e nazionale di settore*, in *Alimenta*, n. 7/8-2015, p. 153: "la regola base è che, in sede ufficiale di campionamento ed analisi, a tutti gli o.s.a. deve essere assicurato e garantito il diritto ad un 'ulteriore parere di esperti', il quale altro non è che la previsione del diritto al contraddittorio tecnico, parte del diritto alla difesa cui l'ordinamento UE riconosce valore di diritto fondamentale".

⁽⁹¹⁾ Cfr. V. Rubino, *Controlli ufficiali e garanzie difensive nella tutela multilivello del diritto di difesa*, in *Alimenta*, n. 7/8-2015, p. 147 ss.

⁽⁹²⁾ Vedasi L. R. Perfetti, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione: premesse ad un diritto amministrativo dell'alimentazione*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2014, I, pp. 3-20.

⁽⁹³⁾ Sull'evoluzione tecnica ed economica del settore, si rimanda esemplarmente a L. Costato, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2004, p. 122.