

Novità

Il nuovo Regolamento UE sui controlli ufficiali e le problematiche sanzioni

Alessandro Artom – Alice Artom

1.- Premessa

L'intervento prende in considerazione le disposizioni del Dlgs. n. 231 del 15 dicembre 2017 ed in particolare la parte relativa alle autorità nazionali preposte ai controlli ed alla comminatoria di sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del Regolamento UE n. 1169/2011 sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

Questo decreto legislativo è stato emanato in base alla Legge di delegazione europea 2015 (art. 5, comma 3, lettera b). In forza di tale Legge delega sono stati emanati vari decreti delegati che verranno trattati in seguito. In breve vengono confrontate le citate disposizioni del Dlgs. n. 231/2017 con il Titolo VII - azioni esecutive in tema di controlli - del Regolamento UE 2017/625, le cui disposizioni avranno applicazione dal 14 dicembre 2019, salve alcune minori eccezioni¹.

2.- Il Regolamento UE 2017/625

Il Regolamento UE 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 disciplina i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali effettuate per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, sulla salute

e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante, nonché sui prodotti fitosanitari e sull'ambiente.

Si ritiene opportuno, in questa sede, richiamare, in primo luogo, solo i Considerando in tema di controllore unico e garanzia del controllore unico nel settore alimentare e, in secondo luogo, gli articoli concernenti il sistema di controllo e la disciplina sanzionatoria, sempre nell'ambito alimentare. I Considerando 26 e 27 stabiliscono quanto segue: *“Occorre che gli Stati Membri designino autorità competenti in tutti i settori che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento. Gli Stati membri sono nella posizione migliore per individuare e decidere quali autorità competenti designare per ogni settore o sottosectore; essi sono altresì tenuti a designare un'autorità unica che garantisca in ogni settore o sottosectore comunicazioni debitamente coordinate con le autorità competenti degli altri Stati membri e con la Commissione. Per l'esecuzione dei controlli ufficiali volti a verificare la corretta applicazione della legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare, nonché delle altre attività ufficiali affidate alle autorità degli Stati membri dalla stessa legislazione, occorre che gli Stati membri designino autorità competenti che agiscano nel pubblico interesse, siano adeguatamente finanziate e attrezzate e offrano garanzie di imparzialità e professionalità. Le autorità competenti sono tenute a garantire la qualità, la coerenza e l'efficacia dei controlli ufficiali”*.

E' opportuno richiamare l'attenzione:

a) sull'art. 3 del citato Regolamento ed in particolare sulle seguenti definizioni:

i) *autorità centrali*. Si intendono per tali le autorità di uno Stato membro responsabili di organizzare controlli ufficiali e le altre attività ufficiali, in conformità al presente regolamento e alle norme di cui

(¹) V. art. 56 del Reg. 2017/625. Su questo regolamento v. la Tavola rotonda organizzata dall'AIDA a Roma il 28 maggio 2018, ed i commenti pubblicati in *q. Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, di F. Albisinni, G. Pisciotta, S. Carmignani, F. Aversano, A. Germanò.

all'art. 1, paragrafo 2 relative ai vari settori oggetto di tale regolamento;

ii) *sistema di controllo*: un sistema comprendente le autorità competenti e le risorse, le strutture, le disposizioni e le procedure predisposte in uno Stato membro al fine di garantire che i controlli ufficiali siano effettuati in conformità del presente regolamento;

iii) *piano di controllo*: una descrizione elaborata dalle autorità competenti contenente informazioni sulla struttura e sull'organizzazione del sistema dei controlli ufficiali e del suo funzionamento e la pianificazione dettagliata dei controlli ufficiali da effettuare nel corso di un determinato lasso temporale in ciascuno dei settori ivi disciplinati;

b) sull'art. 137, rubricato "*Obblighi generali delle autorità competenti per quanto concerne la verifica dell'attuazione*", ai sensi del quale le autorità competenti - in caso di accertata non conformità - adottano ogni provvedimento che ritengono opportuno per garantire la conformità al Regolamento, e possono, tra l'altro disporre i trattamenti sulle merci, sulla modifica delle etichette o dettare le informazioni correttive da fornire ai consumatori. Quest'ultimo aspetto potrebbe rientrare nelle competenze dell'AGCM.

c) sull'art. 139 in tema di sanzioni, il quale prevede che gli Stati membri stabiliscano le norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione alle disposizioni del regolamento, adottando tutte le misure necessarie ad assicurare la loro attuazione. Entro il 14 dicembre 2019 gli Stati membri dovranno notificare le disposizioni adottate in tema di sanzioni, provvedendo successivamente ad informare la Commissione su ogni modifica apportata alle sanzioni. Gli Stati membri devono altresì provvedere affinché le sanzioni pecuniarie per le violazioni al regolamento, commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli, siano come minimo pari al vantaggio economico ottenuto dall'operatore o se del caso pari ad una percentuale del fatturato dell'operatore, onde

far sì che le sanzioni risultino effettive, proporzionate e dissuasive.

3.- *La legge delega n. 170/2016*

L'art. 5 della Legge n. 170/2016 (Legge di delegazione europea 2015), prevede al comma 3, lettera b): "fatte salve le fattispecie di reato vigenti, adeguare il sistema sanzionatorio nazionale per le violazioni amministrative delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011 ai relativi atti di esecuzione e alle disposizioni nazionali, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, demandando la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative allo Stato al fine di disporre di un quadro sanzionatorio di riferimento unico e di consentirne l'applicazione uniforme a livello nazionale, con l'individuazione, quale autorità amministrativa competente, del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, evitando sovrapposizioni con altre autorità, fatte salve le competenze spettanti ai sensi della normativa vigente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché quelle degli organi preposti all'accertamento delle violazioni"².

Da un'analisi del disposto legislativo delegante emerge la volontà del legislatore di demandare la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative allo Stato e di individuare un'unica autorità amministrativa centrale e competente (ICQRF) all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, lasciando tuttavia alla competenza degli organi locali l'accertamento delle violazioni.

Sul punto si osserva, in primo luogo che, il legislatore delegante abbia ritenuto che, nel caso di specie di legislazione in materia di alimentazione,

(²) Legge 12 agosto 2016, n. 170, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015".

fosse da applicare la riserva di legge costituzionale a favore dello Stato.

Come è noto, l'art. 117 Cost., nel testo novellato dall'art. 3 L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3, dispone che l'alimentazione sia una delle materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, e riserva alla legislazione dello Stato la sola determinazione dei principi fondamentali. La novità più rilevante del testo vigente dell'art. 117 Cost. è rappresentata dal capovolgimento del tradizionale criterio adottato per l'attribuzione di tale potestà: l'ente cui la costituzione attribuisce in via ordinaria la potestà legislativa è ora la Regione, fatte salve le materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e quelle rientranti nella legislazione concorrente³.

In secondo luogo si rileva che la volontà del legislatore delegante di *evitare sovrapposizioni con altre autorità* viene contraddetta dalla prevista riserva a favore della competenza dell'AGCM e soprattutto mantenendo la competenza degli organi locali preposti all'accertamento delle violazioni.⁴

Ebbene, si può comprendere la riserva a favore dell'AGCM competente a tutelare la concorrenza e il mercato in base alla Legge istitutiva di tale Autorità n. 287/1990⁵. L'AGCM, in forza dei poteri conferiti dalla citata norma, interviene nei con-

fronti delle condotte dei professionisti⁶ che integrano una pratica commerciale scorretta⁷ a tutela del consumatore danneggiato (es: etichettatura ingannevole dell'alimento e pubblicità ingannevole) e dispone specifici provvedimenti ai sensi dell'art. 27, comma 1-bis del Dlgs. n. 206/2005, tra i quali la sospensione provvisoria delle pratiche commerciali scorrette e il divieto di diffusione della pratica commerciale scorretta o di continuazione, qualora tale pratica sia già iniziata⁸. Con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'AGCM dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da € 5.000 ad € 5.000.000, tenuto conto della gravità e della durata della violazione⁹. Nel caso di pratiche commerciali ingannevoli, riguardanti prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori o di pratiche commerciali ingannevoli capaci di minacciare direttamente, ma anche indirettamente, la sicurezza di bambini e adolescenti¹⁰, la sanzione non può essere inferiore a € 50.000.

Risulta, invece, di difficile applicazione pratica, il mantenimento della riserva a favore degli organi locali preposti all'accertamento delle violazioni quali le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Aziende Unità Sanitarie Locali¹¹, tenuto conto della disciplina in tema di sanzioni

(3) V. *L'attribuzione della potestà legislativa*, di O. Forlenza e G. Terracciano, in "Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale – un federalismo imperfetto", Cap. III – Il Sole 24 Ore, 2002.

(4) V. *infra*

(5) Legge n. 287 del 10 ottobre 1990 "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato".

(6) La definizione di professionista è indicata all'art. 3 lettera c) del Dlgs. n. 206/2005 "Codice del consumo", ove per professionista si intende "la persona fisica o giuridica che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, ovvero un suo intermediario". Il Dlgs. n. 206/2005 è stato modificato ed integrato con il Dlgs. n. 221 del 23 ottobre 2007 recante disposizioni correttive e integrative del Dlgs. 6 settembre 2005 n. 206, a norma dell'art. 7, della L. 29 luglio 2003, n. 229.

(7) L'art. 20, comma 2 del Dlgs. n. 206/2005 definisce pratica commerciale scorretta: *una pratica contraria alla diligenza professionale, falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori*. In base all'art. 20, comma 4 del D.lgs. n. 206/2005 sono scorrette le seguenti pratiche commerciali: a) *ingannevoli di cui agli articoli 21, 22 e 23; b) aggressive di cui agli articoli 24, 25 e 26*. Gli articoli da 18 a 27 del Dlgs. 206/2005 sono stati modificati con Dlgs. n. 146 del 2 agosto 2007 "Attuazione della Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno".

(8) Art. 27, comma 8, Dlgs. n. 206/2005.

(9) Art. 27, comma 9, Dlgs. n. 206/2005.

(10) Art. 21, commi 3 e 4 Dlgs. n. 206/2005.

(11) V. *infra* par. 4, e le disposizioni del Dlgs n. 231/2017.

amministrative pecuniarie previste dalla Legge 689/1981 recante “modifiche al sistema penale”, con riferimento in particolare alla Sezione II - articoli da 13 a 18 sulle modalità applicative e del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 sulla depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, emanato in attuazione della Legge 25 giugno 1999 n. 205.

Il principio cardine espresso dalla L. 689/81 è contenuto all’art. 1 “*Principio di legalità*”, che prevede quanto segue: “Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati”.

L’art. 1 sancisce il principio di legalità nella sfera dell’illecito amministrativo. Il primo comma stabilisce una riserva di legge nella potestà punitiva della pubblica amministrazione, fissando nel contempo il principio di irretroattività della norma sanzionatoria. Il secondo comma, ricalcando l’art. 14 delle “Disposizioni sulla legge in generale”, enuncia esplicitamente il divieto di analogia.

Come è stato efficacemente sottolineato dai commenti in materia¹², “Il legislatore del 1981 ha riprodotto fedelmente la formula utilizzata nell’art. 25 comma 2 Cost¹³, salvo l’espresso divieto di analogia, che dalla norma della Costituzione si ricava solo in via interpretativa ed ha optato per un più rigoroso regime delle fonti dell’illecito amministrativo, ricalcando la disciplina penalistica dettata dall’art. 25 comma 2 Cost. Il sistema delle fonti dell’illecito amministrativo introdotto dalla L.689/81, è vincolato ad una rigorosa riserva di legge. In quest’ottica fonti di sanzioni amministra-

tive possono essere la legge in senso formale (cioè approvata dal parlamento nazionale secondo la procedura delineata dall’art. 72 Cost.), nonché secondo l’opinione dominante, confortata dalla prassi parlamentare e dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale – gli atti aventi forza di legge (decreti legislativi e decreti legge, di cui agli artt. 76 e 77 Cost.). Il termine “legge” nell’art. 1, comma 1 della L. 689/81 pone un problema interpretativo con riguardo alla riferibilità alla legge regionale, oltre che a quella statale. Sul punto gli artt. 9 comma 2, 17 comma 3 e 31 comma 1 possono fornire un’adeguata interpretazione dell’art. 1 comma 1. In particolare il secondo comma dell’art. 9, stabilendo una deroga alla “specialità” quale principio generale nel concorso apparente di norme penali e sanzionatorie amministrative, prende esplicitamente in considerazione norme sanzionatorie amministrative di fonte regionale¹⁴. In questo contesto, si conferma indirettamente la potestà regionale e si legittimano, altresì, le Province autonome di Trento e Bolzano a comminare sanzioni amministrative”

Passando ad esaminare gli articoli da 13 a 18 della citata Legge, si nota che la disposizione maggiormente innovativa, rispetto alla normativa di “*depenalizzazione*” antecedente¹⁵ è rappresentata dall’art. 13. In questo articolo, per la prima volta, sono individuati i poteri dei soggetti preposti all’accertamento. Il primo comma si riferisce agli organi addetti al controllo sull’osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa, dotati quindi di una competenza specifica; il quarto comma prevede, invece, per l’accertamento di illeciti amministrativi, una competenza generale a soggetti qualificati: uffici-

(12) E. Dolcini in “*Commentario delle modifiche al sistema penale*” (Legge 24 novembre 1981 n. 689) di E. Dolcini, A. Giarda, F. Mucciarelli, C. E. Paliero, E. Riva Crugnola, Ipsoa, 1982.

(13) Come ben noto, l’art. 25 Cost, comma 2 prevede: “Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”.

(14) L’art. 9 L.689/81, commi 1 e 2 stabilisce quanto segue: “Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale. Tuttavia quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest’ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali”.

(15) V. Leggi di depenalizzazione n. 317 del 1967 e n. 705 del 1976.

ciali ed agenti di polizia giudiziaria¹⁶”.

L'intervento di depenalizzazione con la L. 689/1981 è apparso insufficiente, atteso che tale legge escludeva dal proprio campo di applicazione i reati previsti dalla L. n. 283/1962¹⁷ (fatta eccezione per le contravvenzioni previste dagli artt. 8 e 14), includendovi solo le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda di cui all'art. 32 della L. 689/81¹⁸.

4.- I decreti legislativi e i decreti ministeriali

In attuazione della delega legislativa di cui alla L. 170/2016, il Governo ed i Ministeri competenti in materia di alimentazione hanno adottato, in esecuzione del Reg. (UE) n. 1169/2011, una serie di decreti:

- a) Decreto Interministeriale MIPAAF/MISE del 9 dicembre 2016 “Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero caseari, in attuazione del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori”;
- b) Decreto Interministeriale MIPAAF/MISE del 26 luglio 2017 “Indicazione dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro”;
- c) Decreto Interministeriale MIPAAF/MISE del 26 luglio 2017 “Indicazione dell'origine in etichetta del riso”;
- d) Decreto legislativo n. 27 del 7 febbraio 2017 “Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari”;
- e) Decreto legislativo n. 145 del 15 settembre

2017 “Disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 – Legge di delegazione europea 2015”;

f) Decreto ministeriale del 16 novembre 2017 “Indicazione dell'origine in etichetta del pomodoro”;

g) Decreto legislativo n. 231 del 15 dicembre 2017 recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'art. 5 della legge 12/8/2016 n. 170 “Legge di delegazione europea 2015”.

Il D.lgs. n. 231/2017, entrato in vigore il 9 maggio 2018, nelle Disposizioni Finali di cui al Titolo IV prevede un regime di complessa articolazione sui controlli finalizzati alla comminatoria delle sanzioni amministrative pecuniarie, poiché si tratta di violazioni connesse a obblighi informativi.

Il D.lgs. n. 231/2017, adottato dalla Presidenza del Consiglio di concerto con il MISE, il MIPAAF e il Min. Salute, dispone un quadro sanzionatorio di riferimento unico per la violazione delle norme sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e consente un'applicazione uniforme delle sanzioni a livello nazionale. A questo scopo ed in conformità alla citata delega legislativa, il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è designato

(¹⁶) Sugli artt. 13 “Atti di accertamento”; 14 “Contestazione e notificazione”; 15 “Accertamenti mediante analisi di campioni. 16 “Pagamento in misura ridotta”, 17 “Obbligo del rapporto” e 18 “Ordinanza-ingiunzione” della L. 689/81 si veda il commento di E.Riva Crugnola in *Commentario delle “modifiche al sistema penale” (Legge 24 novembre 1981 n. 689)* di E. Dolcini, A. Giarda, F.Mucciarelli, C. E. Paliero, E. Riva Crugnola – Ipsosa, 1982.

(¹⁷) L. 30 aprile 1962, n. 283 “Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande”.

(¹⁸) V. “Le principali norme sanzionatorie relative al settore alimentare” – commento di S. Rizzioli - Capitolo IV, paragrafo 22 in *Compendio di diritto alimentare* di L.Costato, P.Borghini, S.Rizzioli, V.Paganizza, L.Salvi - ottava edizione – Wolters Kluwer Italia – Cedam Scienze giuridiche, 2017.

quale autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie ivi previste. Trattandosi di violazioni connesse a obblighi informativi, sono state introdotte solo sanzioni di natura amministrativa commisurate alla gravità della violazione.

L'ICQRF è uno dei maggiori organismi europei di controllo dell'agroalimentare. Le sue competenze a livello nazionale sono le seguenti:

- a) prevenzione e repressione delle frodi del commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per l'agricoltura;
- b) vigilanza sulle produzioni di qualità registrata (DOP, IGP e BIO);
- c) contrasto dell'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi Terzi e dei fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori e sanzioni per il corretto funzionamento degli accordi interprofessionali.

A livello europeo e mondiale, l'ICQRF:

- a) è autorità ex officio e autorità di coordinamento sul vino;
- b) difende il made in Italy di qualità in tutti i paesi europei, contrastando le contraffazioni al di fuori dei confini UE, anche con accordi di cooperazione. Infine l'ICQRF svolge controlli sul web per la tutela delle produzioni di qualità italiane, stringendo accordi con i principali players mondiali dell'e-commerce.

In attuazione della delega legislativa, l'AGCM e gli organi locali (Regioni, ASL ecc.), per quanto di rispettiva competenza, procedono all'accertamento delle violazioni e quindi potrebbero anche effettuare i controlli sugli Operatori del Settore Alimentare, in evidente contrasto, con l'operato unico dell'ICQRF.

In tema di controlli finalizzati alla comminatoria di sanzioni amministrative pecuniarie, è opportuno esaminare gli artt. 26 e 27 del Titolo IV del citato Dlgs.

L'art. 26, rubricato "Autorità competenti all'irroga-

zione delle sanzioni", prevede:

"1. Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è designato quale autorità competente all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto, come sopra indicato.

2. Restano ferme le competenze spettanti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, e del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e quelle spettanti, ai sensi della normativa vigente, agli organi preposti all'accertamento delle violazioni.

3. I soggetti che svolgono attività di controllo sono tenuti agli obblighi di riservatezza sulle informazioni acquisite in conformità alla vigente legislazione".

Da un'analisi dell'art. 26 del Dlgs. 231/2017 emerge la presenza di molteplici Autorità titolari di competenze in materia di controlli e irrogazioni delle sanzioni: l'ICQRF, l'AGCM e gli organi locali; la legge delega ed il decreto legislativo non specificano alcunché in ordine ai criteri di riparto di competenza in sede di accertamento delle violazioni.

Le difficoltà interpretative sono spesso aggravate dalla volontà del legislatore delegante di far salvo il ruolo di preminenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato quale soggetto ad esercitare ampi poteri: di verifica, controllo, eventualmente inibitori e sanzionatori, per la protezione del consumatore dagli abusi commessi da Operatori del Settore Alimentare (professionisti). In realtà la funzione dell'AGCM è quella di essere l'organo preposto a tutela della correttezza informativa nei confronti dei consumatori, soprattutto con riferimento alle violazioni dell'art. 3 del Dlgs. 231/2017 "Violazione delle pratiche leali di informazioni di cui all'art. 7 del Reg. UE n. 1169/2011"¹⁹.

⁽¹⁹⁾ Il tema della competenza dell'AGCM è trattato nell'articolo "Il riparto di competenze in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni" di O. Pini, pubblicato in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2017,

L'art. 27 del Dlgs. n. 231/2017, rubricato "Procedure per le irrogazioni delle sanzioni", reca disposizioni in materia di irrogazioni delle sanzioni e introduce disposizioni di coordinamento con la legge 689/1981²⁰ (depenalizzazione) e con il D.L. 91/2014 (che è il solito decreto legge "omnibus" trattando di: settore agricolo, tutela ambientale, efficientamento energetico dell'edilizia scolastico-universitaria, rilancio dello sviluppo dell'impresa ecc...), stabilendo quanto segue:

"1. Per l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dal presente decreto si osservano, in quanto compatibili con quanto previsto dal presente articolo, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

2. Alle violazioni previste dal presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, commi 3 e 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

3. Quando la violazione è commessa da imprese aventi i parametri di microimpresa, di cui alla raccomandazione 2003/361/CE del 6 maggio 2003, la sanzione amministrativa è ridotta sino ad un terzo.

4. Non si applicano le disposizioni sanzionatorie del presente decreto alle forniture ad organizzazioni senza scopo di lucro, per la successiva cessione gratuita a persone indigenti, di alimenti che presentano irregolarità di etichettatura non riconducibili alle informazioni relative alla data di scadenza o relative alle sostanze o prodotti che possono provocare allergie o intolleranze.

5. Non si applicano le disposizioni sanzionatorie del presente decreto all'immissione sul mercato di un alimento che è corredato da adeguata rettifica scritta delle informazioni non conformi a quanto previsto dal presente decreto".

Dall'esame dell'art. 27 si può rilevare quanto segue:

- la difficile applicazione pratica della Legge

689/1981, tenuto conto della riserva di legge a favore degli organi locali preposti all'accertamento delle violazioni, come sopra esposto;

- viene introdotta una misura di abbattimento sino ad un terzo della sanzione edittale nel caso in cui il soggetto responsabile abbia i parametri della microimpresa. In base alla Raccomandazione della Commissione del 6/5/2003 sulla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese ed in particolare all'art. 2 dell'Allegato alla Raccomandazione "La categoria delle microimprese delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 43 milioni di euro";

- è stabilita la non sanzionabilità dei prodotti forniti ad organizzazioni senza scopo di lucro che, forniscono gratuitamente alimenti alle persone indigenti, fatte salve le violazioni relative alla data di scadenza e agli allergeni.

5.- Alcune prime indicazioni di sintesi

Alla luce di quanto sopra analizzato, si possono rilevare le contraddizioni in tema di controlli e sanzioni (*rectius* le "distrazioni" del nostro legislatore, sia delegante che delegato), alle quali appare necessario porre rimedio entro il 14 dicembre 2019.

Tali "pecche" potrebbero essere rimediate anche prima dell'entrata in applicazione del Reg. (UE) 2017/625, utilizzando celermente la facoltà concessa al Governo dal comma 4 dell'art. 5 della Legge delega n. 170/2014, secondo cui: "Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1²¹, il Governo, con la procedura ivi prevista e nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 3, può emanare disposizioni correttive e integrative dei medesimi decreti legislativi". L'Esecutivo potrebbe tempestivamente emanare le disposizioni integrative e correttive sia dei decreti

⁽²⁰⁾ V. note 10, 11, 12, 13 e 15

⁽²¹⁾ V. Decreti legislativi delegati e decreti ministeriali sopra richiamati.

legislativi che dei decreti ministeriali sopra elencati, senza dover richiedere al nuovo Parlamento una delega ad hoc, poiché dovrebbe trattarsi di “adeguamento tecnico” rientrante negli atti di ordinaria amministrazione del Governo.

Tali disposizioni integrative e correttive potrebbero essere oggetto di un unico provvedimento, che stabilisca che i controlli, l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie fissate dai decreti delegati e dai decreti ministeriali elencati dalla lettera a) alla lettera g) del paragrafo 3 di questa relazione, siano affidati ad un'unica autorità nazionale competente individuata nell'ICQRF, ferma restando la competenza specifica, per materia, dell'AGCM.

In tal modo verrebbe *de iure* eliminata la competenza all'accertamento da parte delle autorità locali (Regioni, ASL ecc.).

Così facendo l'Operatore del Settore Alimentare, quale definito dall'art. 8 del Reg. (UE) n. 1169/2011, avrebbe un unico controllore ufficiale, l'ICQRF, che attraverso i propri organi periferici sul territorio nazionale (29 uffici e 6 laboratori accreditati UE), potrebbe garantire il rispetto dei principi fissati in tema di controlli dal Reg. (UE) 2017/625.

Infine il contraddittorio tra l'OSA e l'ICQRF, secondo la procedura prevista dalla L. 689/1981, consentirebbe all'OSA un corretto esercizio del proprio diritto di difesa, costituzionalmente garantito.

ABSTRACT

The principal aim of this comment is to show the

contrast between the National Law (Legislative Decree No 231 of December 15, 2017) on sanction rules for the infringements to the disposals of (EU) Regulation No 1169/2011, on the provision of food information to consumers, and the compliance of National Law to provisions of the same (EU) Regulation No 1169/2011.

This article also refers to the Regulation (EU) 2017/625 on official controls, other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products. With reference to food sector, Regulation (EU) 2017/625 will be applied starting from December 14, 2019.

The comment examines, in particular, topics and contradictions concerning matter of controls, assessment and imposition of administrative pecuniary sanctions coming from the European Delegation Law No 170/2016 – art. 5, paragraph 3, letter b), by virtue of which the Delegated Decree No 231/2017, other Delegated Decrees and Ministerial Decrees are issued. (Every year the Italian Parliament with a special law, called European Delegation Law, empowers the Government to adopt delegated legislation to transpose EU directives).

These contradictions could be rectified before the entry into application of Regulation (EU) 2017/625, using the faculty assigned to the Government in art. 5, paragraph 4 of the Delegation Law No 170/2016, by virtue of which the Government could issue supplementary and remedial provisions of the Legislative Decree No 231/2017 and of the other Legislative Decrees.