

**COSA RESTA DEL GIORNO.
L'ADEGUAMENTO ITALIANO AL REGOLAMENTO UE
2017/625, DOPO LA LEGGE DI CONVERSIONE N. 71/2021**

Sommario: **1. Introduzione.** – **1.1.** *Dal decreto-legge n. 42/2021 alla legge di conversione n. 71/2021; tutto come prima, o quasi.* – **1.2.** *La corsa ai ripari: rianimazione della Legge n. 283/1962 e lo strano fenomeno entanglement delle disposizioni del regolamento di esecuzione.* – **1.3.** *Il riallineamento delle analisi ufficiali degli alimenti con il codice di rito penale.* – **1.4.** *La novellata formulazione dell'art. 1, commi 3 e 4 dell'art. 1 del Decreto c.d. Campolibero.* – **2.** *La diffida degli illeciti «agroalimentari» e «di sicurezza alimentare».* – **2.1.** *Rilievi introduttivi.* – **2.2.** *Carnet historique delle metamorfosi della diffida Campolibero.* – **2.3.** *La disciplina vigente: analisi e snodi strategici.* – **2.3.1.** *Sul duopolio «norme agroalimentari» e «di sicurezza alimentare».* – **2.3.2.** *Sul primo accertamento e la (correlata) nozione di interessato.* – **2.3.3.** *Sulla sorte delle diffidabilità settoriali previgenti (c.d. ante litteram).* – **2.3.4.** *Prime conclusioni.* – **3.** *Cosa resta del giorno.*

1. Introduzione.

Con la legge 21 maggio 2021, n. 71, conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42¹, si conclude idealmente il “travagliato” adeguamento dell’ordinamento italiano alle disposizioni di cui al Regolamento UE n. 2017/625, applicabile dal 14 dicembre 2019, in materia di controllo ufficiale e altre attività ufficiali nelle filiere agro-alimentari².

¹ Cfr. la Legge 21 maggio 2021, n. 71 recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare», in GURI n. 121 del 22 Maggio 2021, vigente dal 23 maggio 2021.

² Sulla base dell’articolo 11 e dell’articolo 12 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (legge di delegazione 2018) il Governo del tempo aveva presentato al Parlamento, il 2 no-

Convertendo il decreto-legge n. 42/2021³ si ribadisce in primo

vembre 2020 – a ridosso della scadenza del termine per l'esercizio della delega stessa, un insieme di testi poi tradottisi in otto decreti legislativi. Il c.d. "Pacchetto adeguamento al Reg. 625/17" è costituito da otto decreti legislativi, quattro in materia igienico-sanitaria e quattro in materie di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MiPAAF). Più precisamente si tratta del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27, recante «*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12 (a)-(e) della legge 4/10/2019 n. 11*» in GURI n. 60 del 11 marzo 2021, in vigore dal 26 marzo 2021, modificato da Decreto-legge del 22 marzo 2021 n. 42, in vigore dal 25 marzo 2021, convertito con modificazioni dalla Legge 21 maggio 2021, n. 71, [c.d. "Decreto Controlli"]; a questo si aggiungono gli ulteriori tre decreti in ambito igienico-sanitario: il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 23, «*in materia di controlli ufficiali sugli animali e le merci intracomunitari e delle connesse competenze degli UVAC (omissis)*» in GURI n. 54 del 4 marzo 2021 e vigente dal 19 marzo 2021 [c.d. "Decreto Uvac"]; il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 24, «*in materia di controlli sanitari ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell'Unione e istituzione dei posti di controllo frontaliere del Ministero della salute*», in Guri n.55 del 5 marzo 2021 e vigente dal 20 marzo 2021 [c.d. "Decreto Importazioni"]; il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 32, recante «*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettera g) della legge 4 ottobre 2019, n. 117* in GURI n.62 del 13 marzo 2021, [c.d. "Decreto Tariffe"], in vigore ma a regime dal 1/1/2022. Ai quattro decreti ora menzionati, tutti dedicati ai settori igienico-sanitari, e sempre in esecuzione del Regolamento UE n. 2017/625 e di altri regolamenti dell'UE sono stati altresì predisposti e adottati i seguenti: il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 19, recante «*norme per la protezione delle piante dagli organismi nocivi*» in GURI n.48 del 26 febbraio 2021, in vigore dal 13 marzo 2021; decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 20, recante «*norme per la produzione a scopo di commercializzazione e la commercializzazione di prodotti sementieri*» in GURI n.49 del 27 febbraio 2021, in vigore dal 14 marzo 2021; il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 16 recante «*norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione della vite*» in GURI n.45 del 23 febbraio 2021, in vigore dal 10 marzo 2021 e, infine il decreto legislativo, sempre del 2 febbraio 2021, n. 18 «*norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione e delle piante da frutto e delle ortive in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625*» in GURI n. 47 del 25 febbraio 2021.

³ Decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, «*Misure urgenti sulla disciplina sanzionato-*

luogo la vigenza dell'impianto penal-contravvenzionale in materia di alimenti e bevande di cui alla legge n. 283/1962⁴, la quale, come noto, risultava tra le norme abrogate dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 27/2021 (c.d. decreto-controlli) nella sua formulazione originaria, il che fin da subito aveva sollevato sorpresa, preoccupazione, con un dibattito vasto ed eterogeneo (quanto a opinioni e avvedutezza) anche sulle reti sociali (social networks), con interventi di chiarimento "a caldo" di alcune Regioni⁵ ed echi finanche in Parlamento⁶.

Nel corso dei lavori parlamentari di conversione del decreto legge si è anche (ri)proposto⁷ di metter mano al quadro sanzionatorio di taluni illeciti amministrativi, emendamenti purtroppo rimasti tali⁸.

ria in materia di sicurezza alimentare», in GURI 24 marzo 2021, n. 72; entrata in vigore: 25 marzo 2021.

⁴ La letteratura sul diritto penale alimentare è quanto mai ampia. Senza pretesa di completezza; L. FOFFANI, – A. DOVAL PAIS – D. CASTRONUOVO (a cura di), *La sicurezza agro-alimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione e repressione*, Milano, Giuffrè, 2014; V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti, profili civili, penali e amministrativi*, Padova, CEDAM, 2003. Da ultimo A. GARGANI (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, Torino, Giappichelli, 2021.

⁵ Il riferimento è alla nota della Regione Piemonte, con oggetto «*Applicazione Regolamento (UE) 2017/625, Dlgs 27/2021 e DL 42/2021 – chiarimenti*», poi seguita anche dalle regioni Valle d'Aosta e Liguria.

⁶ Vedi Dibattiti svolti nella XVIII legislatura, Seduta n. 501 di mercoledì 5 maggio 2021, *Disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare* (A.C. 2972-A), *on line* <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/assemblea/html/sed0499/stenografico.htm#>.

⁷ Un generale consenso sulla modificabilità della legge n. 283/1962 a fronte di una modifica adeguatrice sul versante dell'illecito amministrativo era pure espresso nel verbale della riunione CSR del 3 dicembre 2021 di cui al Repertorio Atti n. 209 del 3 dicembre 2021 della conferenza permanente per i rapporti Stato e Regioni e Province autonome.

⁸ Si può fare riferimento alla documentazione disponibile sui siti istituzionali delle due Camere. Qui ci si riferisce al documento Commissioni riunite - II (Giusti-

Miglior esito hanno avuto quelle proposte che si sono tradotte in due ulteriori novelle legislative, oggetto della disamina che seguirà. *In primis* il nuovo art. 1-bis del Decreto legge 42/2021 introdotto in sede di conversione è intervenuto sui rapporti tra le *attività di controllo ufficiale* nelle filiere agroalimentari operate mediante prelievo campioni e analisi ufficiali, in particolare cancellando quelle disposizioni del decreto legislativo n. 27/2021 (art. 7, co. 2 e art. 8, co. 5) che, come si vedrà, disarticolavano i consolidati rapporti tra le attività amministrative di vigilanza e l'acquisizione dei referti analitici in sede penale, nel caso di fatti penalmente rilevanti. *In secundis* si vara la disciplina della diffida amministrativa degli illeciti «agroalimentari» e «di sicurezza alimentare», oggetto della sezione 2 del presente contributo.

1.1. Dal decreto-legge n. 42/2021 alla legge di conversione 71/2021: tutto come prima, o quasi.

1.2. La corsa ai ripari: rianimazione della Legge n. 283/1962 e lo strano fenomeno *entanglement* delle disposizioni del regolamento di esecuzione.

Il decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante «*Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare*», pubblicato in Gazzetta ufficiale del 24 marzo 2021 ed entrato in vigore il giorno successivo, è intervenuto d'urgenza e con necessità per assicurare il mantenimento in vigore della legge n. 283/1962 (e del connesso regolamento di esecuzione⁹), a tal fine disponendo

zia) e XII (Affari sociali), «DL 42/2021: *misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare* (C. 2972 Governo). *Proposte emendative*, 15 aprile 2021 disponibile sul sito istituzionale della Camera dei deputati.

⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327, recante regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

l'abrogazione di alcune parti dell'art. 18 del decreto legislativo n. 27/2021 le quali, in modo del tutto inatteso, avrebbero azzerato (a far data dal 26 marzo) cinquant'anni di legislazione penale alimentare.

Occorreva impedire una ampia *abolitio criminis*¹⁰, in predicato di vizio di delega¹¹, mal congegnata perché priva di una seria e appropriata analisi di impatto¹² e, soprattutto, priva della parallela rimodulazione degli illeciti amministrativi alimentari che era stata concordata con l'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2020¹³.

¹⁰ Sull'*abolitio criminis* in parola *amplius* la Relazione n. 16/21 del 29/03/2021 dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, "*Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (d.l. n. 42 del 2021): il ripristino delle contravvenzioni igienico-sanitarie e le prime ricadute operative del d.lgs. n. 27 del 2021 in tema di controlli ufficiali sugli alimenti*" sul sito <https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel.16-21.pdf> (ultimo accesso 6 agosto 2021) cui *adde* E. MAZZANTI, Abrogata la Legge 30 Aprile 1962, n. 283: una scelta incomprensibile che rischia di aprire una voragine nel sistema degli illeciti alimentari, in *Giurisprudenza Penale* all'indirizzo web https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2021/03/Mazzanti_gp_2021_3.pdf ultimo accesso 16 giugno 2021 e gli ampi riferimenti bibliografici in tema di diritto penale alimentare ivi contenuti.

¹¹ Sul punto in particolare la Relazione n. 13/2021 dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, del 17 marzo 2021, "*Abrogazione della disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari (l. n. 283 del 1962 e succ. modif.) ad opera del d.lgs. n. 27 del 2021*", disponibile <https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel.13-2021.pdf> (ultimo accesso 6 agosto 2021).

¹² Così il mio post "*Abrogazione della legge n. 283/1962: brevi note di commiato*" del 17 marzo 2021, in <https://www.lexalimentaria.eu/abrogazione-della-l-283-1962-brevi-note-di-commiato/> ripreso in Resoconti Stenografici – Camera dei Deputati, Dibattiti svolti nella XVIII legislatura, Seduta n. 501 di mercoledì 5 maggio 2021, Disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (A.C. 2972-A) *cit.*

¹³ Vedi Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provin-

La correzione sul filo del rasoio ha rappresentato una delle prime prove del nuovo Governo, insediatosi il 13 febbraio, due giorni dopo la pubblicazione in Gazzetta del decreto-controlli; come indicato nei considerando al decreto-legge, «rilevanti settori relativi alla produzione e alla vendita delle sostanze alimentari e bevande [sarebbero rimasti] privi di tutela sanzionatoria penale e amministrativa con pregiudizio della salute dei consumatori» (perché non salute pubblica?).

La riformulazione del citato articolo 18, comma 1¹⁴ salva dunque dalla “mannaia” abrogatrice gli «articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22» della legge n. 283/1962. Come incisivamente osservato: «La conversione in legge del d.l. n. 42 del 2021 – *in parte qua* (art. 1) non modificato dal Parlamento – consolida definitivamente l’opzione politico-criminale compiuta dal legislatore d’urgenza che ha inteso scongiurare, sul versante del diritto penale sostanziale, la temuta *abolitio criminis*, potendosi in definitiva affermare che la legge abrogatrice degli illeciti penali non è

ce autonome di Trento e Bolzano (CSR), Repertorio atto n. 209/CSR 3 dicembre 2020, avente ad oggetto «*Intesa, ai sensi dell’articolo 12, comma 1, della legge 4 ottobre 2019, n. 117, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l’applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, di cui all’articolo 12, commi 3, lett. a), b), c), d) ed e) della legge n. 117/2019*».

¹⁴ Ai sensi dell’art. 1 del decreto-legge n. 42/2021 «[a]ll’articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 sono apportate le seguenti modificazioni: a) alla lettera b), le parole «di cui agli articoli 7, 10 e 22» sono sostituite dalle seguenti: «di cui agli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22»; b) alla lettera c), le parole «fatta salva la disposizione di cui all’articolo 7» sono sostituite dalle seguenti: «fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12»; c) alla lettera d), sono aggiunte, in fine, le parole: «fatta salva l’applicazione delle disposizioni di esecuzione degli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni».

mai formalmente entrata in vigore (artt. 73, comma 3, Cost. e 10 disp. Prel. C.c.)»¹⁵.

A ben guardare, quindi, non sono mai state abrogate le fattispecie sanzionate penalmente agli articoli 5, 6, 12, 12-bis e 18 della legge n. 283 del 1962.

Inoltre, lo stesso vale per tutti gli illeciti in materia di alimenti e bevande previsti dalla legge n. 283/62 e depenalizzati in occasione del decreto legislativo n. 507/1999, fattispecie a tutt'oggi in vigore. Da questo ultimo punto di vista, ad esempio, non è abrogato l'articolo 8¹⁶ o l'articolo 11¹⁷.

L'articolo 10 della legge n. 283/1962 invece era già scampato al rischio abrogazione con la versione originaria dell'articolo 18, co 1(b), Decreto Controlli¹⁸.

¹⁵ Così A. NATALINI, estensore della Relazione su novità normativa - n. 29/2021, del 26/05/2021, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (legge 21 maggio 2021, n. 71)* in <https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel.29-2021.pdf>.

¹⁶ Che ancor oggi prevede la sanzione amministrativa da euro 51 a euro 516 per la violazione dell'obbligo di riportare sulla confezione o su etichette apposte sui prodotti alimentari e le bevande confezionate, l'indicazione della denominazione del prodotto, nonché la indicazione del nome o della ragione sociale o del marchio depositato, e la indicazione della sede dell'impresa produttrice e dello stabilimento di produzione, con la elencazione degli ingredienti in ordine decrescente di quantità presente, riferita a peso o volume, secondo le norme stabilite in specifico regolamento.

¹⁷ L'art. 11 dispone il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 154 a euro 4.648 per chi viola il divieto di produrre, detenere per il commercio, porre in commercio od usare utensili da cucina o da tavola, recipienti o scatole per conservare sostanze alimentari, nonché qualsiasi altro oggetto destinato a venire a contatto diretto con sostanze alimentari, che siano composte da particolari materiali.

¹⁸ L'art. 10 punisce con il pagamento di sanzione amministrativa pecuniaria da euro 309 a euro 7.746 la produzione, la vendita o la messa in commercio di sostanze alimentari o carta ed imballaggi destinati ad involgere le sostanze stesse (oppure oggetti di uso personale o domestico) colorati con colori non autorizzati.

Tra questi illeciti depenalizzati – che sul piano applicativo sono cedevoli rispetto a quanto previsto dai più recenti interventi normativi di legislazione alimentare italiana – rientra altresì il ben noto articolo 13 in tema di “propaganda dei prodotti alimentari” che stabilisce il divieto di offrire in vendita o propagandare a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose, con una pena data dal pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 309 a euro 7.746.

Per completare l'elenco degli illeciti amministrativi depenalizzati e mai abrogati che qui si sta redigendo, è il caso di annotare infine che l'articolo 17 della legge n. 283/1962 prevede per i contravventori del regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327) e ai vari regolamenti speciali la applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 774.

Al di là di considerazioni di dosimetria, è facile osservare che questa disposizione si riferisce a un atto (il D.P.R. citato) che è abrogato dal decreto legislativo 27/2021, salvo quanto in appresso si preciserà.

Infatti, il vigente articolo 18 del decreto legislativo n. 27 tuttora dispone l'abrogazione del decreto presidenziale n. 327/1980 (d'ora in poi, regolamento di esecuzione) anche se, con la modifica apportata dal decreto-legge n. 42/2021, tale abrogazione è limitata e variabile sul piano applicativo. Il punto merita qualche riflessione in più.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 327/1980, infatti, è abrogato «fatta salva l'applicazione delle disposizioni di esecuzione degli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni»:

ne può discendere la conclusione che una delle disposizioni del D.P.R. n. 327/1980 risulti abrogata o meno a seconda e nella misura in cui essa sia “invocata” in correlazione (necessaria) con la legge n. 283/1962 (si pensi a una contestazione qualsiasi tra quelle ricomprese nell’art. art, 5, 6, 12-bis di quest’ultima). Come dire che la stessa norma è al contempo abrogata e non lo è: un inusuale caso di *entanglement* non quantistico ma giuridico.

Altrimenti detto, ove nel caso concreto le disposizioni del regolamento di esecuzione non siano rivolte o connesse all’applicazione di una delle disposizioni (penali) specificamente menzionate della legge n. 283/1962, quelle andranno intese come abrogate.

Viceversa, se connessa a una notizia di reato, la disposizione del regolamento di esecuzione sarà in vigore e potrà essere applicata.

Volendo ragionare dell’applicazione di quanto sopra alle principali disposizioni del regolamento di esecuzione, converrà iniziare dal titolo I, dedicato alla «Vigilanza igienico-sanitaria».

Orbene, la “vigilanza igienico-sanitaria” altro non è che il “controllo ufficiale” ai sensi del regolamento n. 2017/625, per lo meno nei settori specificamente indicati all’articolo 2, co. 1 del decreto legislativo n. 27/2021¹⁹.

¹⁹ Come noto questi settori normativi ex art. 2, co. 1, cui è rivolta la disciplina del decreto legislativo n. 27/2021 sono: «a) alimenti, inclusi i nuovi alimenti, e la sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti comprese le norme relative alle indicazioni nutrizionali e il loro coinvolgimento nel mantenimento dello stato di salute fornite sui prodotti alimentari, anche con riferimento ad alimenti contenenti allergeni e alimenti costituiti, contenenti o derivati da OGM, nonché la fabbricazione e l’uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti; b) mangimi e sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell’uso, anche con riferimento a mangimi costituiti, contenenti o derivati da OGM; c) salute animale; d) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati ai fini della prevenzione e della riduzione al minimo dei rischi sanitari per l’uomo e per gli animali; e) benessere degli animali; f) prescrizioni per l’immissione in commercio e l’uso di prodotti fitosanitari, dell’utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell’attrezzatura per l’applicazione dei pesticidi».

Si consideri l'articolo 20 (Sequestro ed eventuale distruzione di sostanze destinate all'alimentazione): per appurarne la applicabilità (nonostante la abrogazione) sembra sufficiente una "oculata" lettura dell'articolo di legge: «[s]alvo quanto previsto da leggi o regolamenti speciali, il sequestro previsto dall'art. 1, primo comma, della legge, viene disposto, ove risulti necessario per la tutela della salute pubblica, dall'autorità sanitaria competente ai sensi dell'art. 3 del presente regolamento. In caso di necessità ed urgenza può procedere al sequestro anche il personale di cui all'ultimo comma del predetto art. 3, salvo conferma, nel termine di 48 ore, da parte della autorità sanitaria»²⁰.

Essendo l'articolo 1 della legge 283/1962 abrogato dall'art. 18, D.lgs. n. 27/2021 vigente, anche la norma accessoria "decade" o, meglio, resta assorbita tra le disposizioni del regolamento di esecuzione definitivamente abrogate.

Ad analoga sorte sembra destinato l'articolo 22 (Provvedimenti di chiusura temporanea o definitiva di stabilimenti ed esercizi)²¹ atteso che l'articolo 15 della legge penale n. 283/1962, richiamato dalla prima disposizione, è anch'esso abrogato.

Anche l'articolo 23 (Sospensione dei provvedimenti di chiusura e nomina di un commissario)²² sembra destinato alle pagine di sto-

²⁰ D.P.R. n. 327/1980, articolo 20.

²¹ Che recita al primo comma «I provvedimenti di chiusura temporanea o definitiva degli stabilimenti ed esercizi, previsti dall'art. 15 della legge, sono adottati con particolare riguardo allo stato di pericolo per la salute pubblica derivante dalla non igienicità delle operazioni di lavorazione o deposito, ovvero dalla natura o condizione delle sostanze prodotte o poste in vendita»; al secondo comma: «Qualora ricorrano gli estremi per l'adozione di uno dei provvedimenti di cui al precedente comma, e non sussista grave ed imminente pericolo per la salute pubblica, l'autorità sanitaria di cui al n. 2) dell'art. 3 del presente regolamento comunica all'interessato i fatti accertati, assegnandogli un termine, non superiore a dieci giorni, per fornire eventuali chiarimenti»; e al terzo comma «Il provvedimento di chiusura definitiva non preclude la possibilità di autorizzazione di un nuovo esercizio».

²² Che recita: «Quando nel ruolo generale della pretura o, a seconda della compe-

ria e non più quelle della legislazione applicata a far data dal 25 marzo 2021.

Più sottile deve farsi la ricognizione in merito agli allegati del regolamento di esecuzione o, più precisamente, sulla loro «utilizzabilità» in sede di campionamento per quel che riguarda gli eventuali riflessi in sede penale.

Anche qui la regola di partenza dovrebbe essere la medesima illustrata poc'anzi: se l'applicazione è chiesta ai fini della legge n. 283/1962, la norma del regolamento di esecuzione "può applicarsi" nonostante l'abrogazione.

L'allegato A del regolamento di esecuzione interessa le analisi "chimiche", mentre per il rischio biologico, come noto, vigono altre norme, tra le quali, da ultimo, anche quelle contenute dal decreto legislativo n. 27/2021.

Sul punto l'attenzione va dedicata alle attività di controllo ufficiale con campionamento (art. 7 e i rinvii agli allegati) e alle nuove fattispecie di "attività" della controperizia (art. 7, co. 3 d.lgs. 27/2021) e «controversia» (art. 8, d.lgs. 27/2021).

È sufficientemente pacifico, anche nei dialoghi pubblici svolti in argomento²³, che in sede di analisi ufficiali nei settori igienico-sanitari (e solo per questi) le norme di primaria rilevanza in sede di campionamento sono quelle stabilite o richiamate dal decreto legislativo n. 27/2021.

tenza, della procura della Repubblica presso il tribunale, viene iscritto il carico pendente nei confronti del denunciato, l'autorità sanitaria competente di cui al n. 2) dell'art. 3 del presente regolamento, può sospendere, ai sensi dell'art. 14 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, il provvedimento di chiusura temporanea di uno stabilimento o laboratorio di produzione o di un esercizio di vendita di sostanze alimentari, adottato ai sensi dell'art. 15 della legge, nominando un commissario per la vigilanza permanente sull'osservanza della disciplina igienico-sanitaria nell'ambito dell'attività svolta dal laboratorio o stabilimento o esercizio. Le mansioni di commissario non possono essere affidate al personale che svolge l'attività di vigilanza di cui all'art. 3 del presente regolamento».

²³ Vedasi le relazioni svolte nel ciclo di conferenze organizzate da CeDISA sul pacchetto "adeguamento italiano al reg. 625/2017" tra il marzo e il maggio 2021.

Ciò chiarito, non resta che considerare che l'allegato A, pur abrogato, possa utilmente restare come aggregato di "buone regole", applicabili dalle autorità precedenti (che ne abbiano buona memoria) relativamente a quegli aspetti che si trova(va)no menzionati e disciplinati dal regolamento di esecuzione; si pensi alle indicazioni sulla quantità di "campione da formare"²⁴, con norme generali e specifiche (agli «additivi e coloranti»)²⁵, da un lato e dall'altro le prescrizioni sulla formazione del campione medesimo,²⁶ attività delicatissima in certi frangenti, e per specifiche sostanze alimentari²⁷.

In assenza di altre disposizioni dell'UE o italiane non si vede perché non seguire le regole di "buona tecnica" di campionamento degli alimenti, contenute nel citato allegato A.

Analoghe conclusioni paiono replicabili relativamente all'allegato C in tema di condizioni di temperatura che debbono essere rispettate durante il trasporto delle sostanze alimentari congelate e surgelate²⁸ per il trasporto di altre determinate sostanze²⁹.

Abrogato invece dovrebbe dirsi l'allegato B, recante l'elenco delle sostanze alimentari confezionate che debbono riportare la data del confezionamento, in quanto qui non sembra neppure prospettabile una connessione con la legge n. 283/1962, necessaria – come si è visto – per la reviviscenza del regolamento di esecuzione.

Ugualmente dicasi per l'allegato D, ancora oggi formalmente in vigore colle sue (simil zombie) prescrizioni in tema di «[s]carti in meno consentiti rispetto alle indicazioni apposte sulle confezioni di

²⁴ *Rectius*, quantità di campione, da suddividere in cinque aliquote necessaria per l'esecuzione analisi chimiche, Allegato A, parte I del D.P.R. 327/1980.

²⁵ Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato A, parte II.

²⁶ Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato A, parte 3. *Norme generali da seguire per il prelievo dei campioni da analizzare.*

²⁷ Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato A, parte 4. *Norme speciali da seguire per il prelievo di campioni di particolari sostanze.*

²⁸ Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato C, parte 1.

²⁹ Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato C, parte 2.

sostanze alimentari (in peso o volume)»³⁰ o sui «limiti massimi di scarti in meno rispetto alle indicazioni apposte sulle confezioni prelevate per il controllo e per una sola di esse»³¹.

In merito al titolo II del regolamento di esecuzione, si può osservare che esso, pur rubricato “Autorizzazioni sanitarie”, contiene un insieme di disposizioni normative in parte superate dal vigente diritto dell’UE come, ad esempio, l’articolo 25 (Autorizzazioni sanitarie per stabilimenti e laboratori di produzione e depositi all’ingrosso di sostanze alimentari), l’articolo 26 (Modalità di inoltro delle richieste di autorizzazione) o, anche l’articolo 27 (Rilascio delle autorizzazioni).

Per i restanti articoli del citato titolo II la conclusione sembra diversa e nel senso di una loro applicabilità di fondo: gli articoli da 28 a 36³² nella misura in cui individuino – o meglio concorrano a delineare – precetti di buona prassi igienica (secondo terminologia e concetti del Codex Alimentarius) possono valere a conformare la c.d. colpa specifica richiesta dall’art. 43 codice penale³³, così soddisfacendosi la condizione di applicabilità richiesta dal combinato disposto dell’art. 18, d.lgs. 27/2021, d.l. 42/2021 e, appunto, il

³⁰ Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato D, parte I.

³¹ Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato D, parte II.

³² Trattasi più precisamente di articolo: 28 (Requisiti minimi obbligatori per gli stabilimenti e laboratori di produzione e confezionamento); 29 (Norme igieniche per i locali e gli impianti); 30 (Requisiti dei depositi all’ingrosso); 31 (Requisiti degli esercizi di vendita e di somministrazione di sostanze alimentari e bevande); 32. (Distributori automatici o semiautomatici di sostanze alimentari e bevande); 33. (Requisiti delle sostanze alimentari e delle bevande poste in vendita a mezzo di distributori automatici o semiautomatici); 34. (Idoneità sanitaria del personale addetto al rifornimento dei distributori); 35. (Mezzi di lotta contro gli insetti e gli animali nocivi); 36. (Sostanze alimentari deperibili in deposito in stato di alterazione).

³³ Art. 43 c.p., che così dispone: «il reato è colposo, o contro l’intenzione, quando l’evento, anche se preveduto, non è voluto dall’agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per l’inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline».

D.P.R. 327/1080, tanto con riferimento a procedimenti penali per le ipotesi contravvenzionali della legge 283/1962, quanto per le altre fattispecie di reato desumibili dal codice penale.

Si pensi all'articolo 31 secondo cui «[g]li alimenti deperibili cotti da consumarsi caldi (quali: piatti pronti, snacks, polli, etc.) debbono essere conservati da +60°C a +65°C» o che quelli «deperibili cotti da consumarsi freddi (quali: arrostiti, roast-beef, etc.), e le paste alimentari fresche con ripieno debbono essere conservati a temperatura non superiore a +10°C».

Qui, a meno di ammettere che tali requisiti siano in contrasto con quanto previsto dalla normativa UE (il che non sembra), le prescrizioni dell'articolo citato varrebbero a definire quella conservazione "buona", tecnicamente appropriata, il cui mancato rispetto andrebbe appurato – badasi, considerando anche gli insegnamenti della Corte di giustizia dell'UE (tra cui la sentenza *Albrecht* in merito all'art. 5, Reg. Ce n. 852/2004)³⁴ e gli orientamenti giurisprudenziali domestici eventualmente significativi³⁵.

Occorre prestate attenzione: la violazione di uno degli articoli 28-36 del regolamento di esecuzione non sarà più *direttamente* sanzionabile (o comunque aggredibile *sub specie* sequestro amministrativo ex D.P.R. n. 327/1980) ma costituirà una condizione (in ipotesi, disattesa dall'OSA) di quell'*ordine alimentare* di cui parla

³⁴ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 6 ottobre 2011, in causa C-382/10, *Erich Albrecht et al. c. Landeshauptmann von Wien*, pubb. in *DCSCI*, 3-2013, con nota di D. PISANELLO, La potenza di uno starnuto: spunti dalla sentenza Albrecht della Corte di giustizia in tema di conformità ai requisiti igienico-sanitari.

³⁵ Tra i tanti, leggasi Consiglio di Stato, sentenza (sez. III) 17-12-2015, n. 5714 in tema di modalità di offerta in vendita di pane surgelato precotto (c.d. *bake off*). Per una prima panoramica della casistica emersa in questi anni relativamente alla giurisprudenza amministrativa in tema di provvedimenti dell'autorità competente (sanitaria) vedi A. ROSSI, *I provvedimenti dell'Autorità competente in materia di sicurezza alimentare: valutazioni igienico-sanitarie e giurisprudenza*, in F. CAPELLI – V. RUBINO (a cura di), *L'alimentazione e l'agricoltura del futuro - Studi in memoria di Antonio Neri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 69 ss.

la giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di cattivo stato di conservazione e igiene delle sostanze alimentari. Ravvisata una violazione o, altrimenti detto, una *non conformità*, si dovrebbe dare applicazione prima al regolamento n. 625/2017 nelle forme e secondo le nuove procedure previste dal decreto legislativo n. 27/2021.

1.3. Il riallineamento delle analisi ufficiali col codice di rito penale.

Svolta la preliminare analisi del contenuto del decreto legge 42/2021, si dirà che in sede di conversione (legge 71/2021) si è intervenuti emendando il decreto controlli in altre due disposizioni che erano del tutto contrarie alla consolidata e pacifica prassi del controllo di conformità degli alimenti.

Le versioni originali di articolo 7, comma 2 e articolo 8, comma 5 avevano infatti espressamente dichiarato di «escludere l'applicazione» delle garanzie difensive di cui all'art. 223 disposizioni attuative del c.p.p.» nel caso delle operazioni di controllo amministrativo indicate agli artt. 7 e 8. Ciò avrebbe comportato una cesura tra gli accertamenti analitici amministrativi e l'eventuale processo penale per uno dei capi di cui all'art. 5 L. n. 283/1962 o reati codicistici, con l'avvio di un evidente e grave corto-circuito giuridico e amministrativo.

Del tutto irragionevolmente, peraltro, l'amputazione delle garanzie difensive, foriera della inutilizzabilità in sede penale degli accertamenti analitici sprovvisti del rispetto delle garanzie difensive, era circoscritta solo alle attività di controllo ufficiale relative ai settori igienico-sanitari, menzionati certosamente all'art. 2, co. 1, d.lgs. n. 27/2021.

Il nuovo art. 1-bis del Decreto legge 42/2021 (come convertito) è quindi intervenuto abrogando i riferimenti alla non applicabilità dell'art. 223 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale.

Orbene, con la novellazione operata dalla legge 71/2021 non vi sarebbe più alcuna ragione di attardarsi sul punto se non forse per annotare che pur ferma l'originaria formulazione degli artt. 7 e 8, nulla avrebbe vietato (né vieterebbe oggi) di condurre, dopo le prime analisi "non garantite", un secondo prelievo-analisi disposto dal P.M. precedente, e quindi con le più piene garanzie difensive del codice di rito; perché, se proprio si tratta di "avviare" un procedimento penale che altro non produrrà se non l'aumento dei fascicoli discussi – il più delle volte, nell'esperienza professionale dell'Autore, con p.m. c.d. *d'udienza* – lo si faccia ma si conservi almeno la consapevolezza dello sperpero in termini di efficacia degli procedimenti/strumenti giuridici approntati se non anche dei (scarsi?) risultati in termini di deterrenza e recupero *alla conformità*.

1.4. La novellata formulazione dell'art. 1 co. 3 e 4 del "Decreto Campolibero".

Quanto alla seconda innovazione legislativa, l'art. 1-ter al decreto legge 42/2021 introdotto dalla legge n. 71/2021, predispone una nuova disciplina della diffida amministrativa come radicata sull'art. 1, comma 3 del Decreto c.d. Campolibero, estendendola agli «illeciti di sicurezza alimentare» e rimaneggiando alcuni profili di dettaglio³⁶.

L'articolo 1, comma 3 del decreto legge n. 91/2014 (Campolibero), come vigente recita: «3. Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è previ-

³⁶ Decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 (in *GURI*, 24 giugno 2014, n. 144). - Decreto convertito, con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116. – Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea. Vedi anche le successive modifiche e integrazioni, di cui *infra* nel testo.

sta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. 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. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Il procedimento di diffida non si applica nel caso in cui i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte»³⁷.

La stessa legge ha poi innovato anche il comma 4 relativo al pagamento qui chiamato *ultraveloce* nei cinque giorni, prevedendo, nel primo periodo la sostituzione delle parole “della sola sanzione” con “della sanzione”, allineando così la disciplina del 4° co a quella del 3° come novellato dal legislatore del 2021.

È altresì significativo che non è stata aggiunta al comma 4 l'estensione alle «norme di sicurezza alimentare», dando così chiaramente ad intendere che l'istituto del 4° comma non dovrebbe applicarsi alle contestazioni per le materie di competenza del Ministero della salute³⁸.

³⁷ Articolo 1, co. 3, Decreto Campolibero come novellato da Legge n. 71/2021.

³⁸ Così il testo dell'art. 1, co. 4 del Decreto Campolibero: «4. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione ((della sanzione)) amministrativa pecuniaria, se già consentito il pagamento in misura ridotta, la somma, determinata ai sensi dell'articolo 16, primo comma, della citata legge n. 689 del 1981, è ridotta del trenta per cento se il pagamento è effettuato en-

2. La diffida per gli illeciti agroalimentari e gli illeciti di sicurezza alimentare.

2.1. Rilievi introduttivi.

La *diffida* nell'illecito amministrativo si può definire in prima battuta come una alterazione dell'*iter* sanzionatorio ordinario stabilito in via generale dalla legge n. 689/1981³⁹.

In termini generali, accertata una violazione sanzionabile in via amministrativa, sussistendo le condizioni di legge per la diffidabilità, prima della contestazione dell'illecito deve procedersi a una comunicazione scritta (la c.d. notificazione dell'atto di diffida) con la quale si intima la regolarizzazione della situazione irregolare.

Corollario, implicito ma importante, quel dovere di collaborazione reciproca tra l'operatore-interessato e l'autorità competente al fine di una *ottemperanza* condivisa e rapida.

Trascorso il termine per l'adempimento, previsto solitamente nelle disposizioni di legge che prevedono il ricorso all'istituto, l'organo-diffidante deve verificare il rispetto delle prescrizioni date (che andrebbero comunque intese anche nella prospettiva dell'art. 138, Reg. 2017/625). Accertato il rispetto nei termini e secondo le modalità assegnate (c.d. "ottemperanza") si determina la caducazione del procedimento sanzionatorio inizialmente attivatosi che andrebbe comunque dichiarata dalla P.A.-A.C. procedente. Ovviamente, in caso di non ottemperanza o ottemperanza parziale,

tro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione. La disposizione di cui al primo periodo si applica anche alle violazioni contestate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, purché l'interessato effettui il pagamento e trasmetta la relativa quietanza entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto all'autorità competente, di cui all'articolo 17 della citata legge n. 689 del 1981 e all'organo che ha accertato la violazione».

³⁹ Legge 24 novembre 1981, n. 689 (in *GURI*, Suppl. ordinario 30 novembre, n. 329). - Modifiche al sistema penale.

l'*iter* sanzionatorio riprenderà secondo lo schema ordinario (legge n. 689/1981).

È poi anche caso di ricordare che il procedimento di irrogazione di una sanzione amministrativa è un particolare tipo di procedimento amministrativo che trova le sue regole agli articoli 13 e ss. della legge 689/1981 e «salvo che sia diversamente stabilito». Il procedimento ordinario, inteso come processo, si articola in tre fasi principali: fase dello Accertamento, fase della Contestazione, Chiusura del procedimento (con ordinanza).

La prima fase prende avvio dalla apprensione da parte di «organi specificamente addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni di legge»⁴⁰ di una situazione di fatto passibile di sanzione amministrativa. Analogo ufficio è conferito dall'articolo 57 c.p.p.⁴¹

⁴⁰ Gli «organi della pubblica amministrazione specificamente addetti» sono evidentemente indicati nella fonte di legge che introduce le sanzioni amministrative. In questo caso, l'operazione si presenta facile, per lo meno laddove il testo di legge abbia impiegato una formulazione chiara nella disposizione attributiva della competenza, il che non sempre è dato riscontrare; la legislazione alimentare nazionale è quanto mai ricca di discipline particolari e divergenti, frutto più degli equilibri tra le amministrazioni coinvolte (leggasi la dinamica tra il Ministero della Salute e quello delle Politiche agricole, alimentari e forestali). Una rapida ricognizione dei principali atti legislativi in tema di sanzioni amministrative adottati sulla scorta della legislazione alimentare europea vede in Italia la demarcazione sempre più nitida tra violazioni cc.dd. igienico-sanitarie per le quali l'autorità competente «specificamente addetta» è certamente il Ministero della salute e le articolazioni locali, mentre in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti di cui al citato decreto legislativo n. 231/2017, l'Autorità competente (pubblica amministrazione specificamente addetta) è il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (salvo alcune incongruenze). Per queste osservazioni: D. PISANELLO, *Guida alla legislazione alimentare*, Roma, EPC, 2020, pp. 381 e ss., 2020.

⁴¹ Secondo cui «(1) Sono ufficiali di polizia giudiziaria: a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato non-

anche agli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, come recita l'art. 13 della legge n. 689/1981⁴².

Alla "apprensione" del dato fattuale deve seguirne la corretta qualificazione giuridica e la definizione degli altri elementi necessari, quali l'individuazione del soggetto o dei soggetti coinvolti nel procedimento, così da giungere alla firma e invio dell'atto di accertamento vero e proprio.

In questa sede per "atto di accertamento" si intende quell'atto che provenendo dalla pubblica amministrazione (PA) fa «piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal

ché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità; c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza. (2) Sono agenti di polizia giudiziaria: a) il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; 2. Sono agenti di polizia giudiziaria: a) il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio. (3). Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55».

⁴² Gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria (art. 57 c.p.p.) godono di una (residuale) competenza giuridica in fase di accertamento, ai sensi dell'art. 13, legge 689/1981. Sono P.G. a competenza generale gli appartenenti alla polizia di Stato, i carabinieri, la guardia di finanza, il corpo forestale dello Stato e quello di polizia penitenziaria; inoltre la stessa qualifica è attribuita al sindaco di quei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza. Gli appartenenti alla polizia municipale sono pacificamente agenti di P.G. a competenza generalizzata quanto a materia ma limitatamente al territorio del comune di appartenenza. Per quanto precede non è così specioso chiedersi se anche uno degli agenti di polizia giudiziaria possa indirizzare un atto di diffida. In altri termini il punto è se l'atto di diffida di un illecito amministrativo in materia alimentare sia demandato unicamente alle autorità competenti propriamente dette o meno.

pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti»⁴³. Tali sono i verbali di ispezione, i referti analitici, i verbali di campionamento e gli ulteriori atti di accertamento.

Le modalità di accertamento possono essere le più diverse, purché siano confacenti a “fotografare” gli elementi necessari.

A tal fine, come noto, gli organi addetti al controllo possono procedere a ispezioni di cose e di luoghi (diversi dalla privata dimora), assunzioni di informazioni, rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica opportuna.

Occorre poi ricordare che, come regola generale, le attività di controllo ufficiale, tra cui ispezioni o sopralluoghi, si devono concludere con un verbale che deve essere lasciato in copia al soggetto presente all’ispezione il quale è tenuto a controfirmarlo, eventualmente mettendo a verbale eventuali rilievi od osservazioni; si tratta di un passaggio che, in certi casi, può essere decisivo per la difesa dell’operatore: si pensi a che l’accertatore non abbia proceduto a rilievi fotografici della situazione oppure li abbia realizzati in modo parziale o non soddisfacente ad avviso del soggetto ispezionato.

Lo stesso potrebbe dirsi quanto alla corretta identificazione del “trasgressore” inteso quale persona fisica incorsa nella violazione dell’obbligo sanzionato amministrativamente (o penalmente, se del caso).

Il diritto di verbalizzare eventuali rilievi a chiusura del verbale di ispezione assume rilevanza particolare quando si è proceduto a formare campioni da sottoporre ad analisi.

L’accertamento della violazione per mezzo di analisi di campioni è piuttosto frequente in ambito alimentare; sul punto, come noto, convergono le discipline dell’articolo 15 della legge n. 689/1981 e, se del caso, le garanzie difensive previste dal codice di procedura penale.

⁴³ Così l’articolo 2700 del codice civile.

La nuova disciplina dell'articolo 7 e dell'articolo 8 del d.lgs. 27/2021, nei soli settori di cui all'art. 2, co. 1 del d.lgs. 27/2021, è ora legge speciale e prevalente sull'articolo 15 della legge n. 689/1981 per gli illeciti igienico-sanitari⁴⁴.

Giova ora considerare altresì che la “diffida amministrativa” è un istituto giuridico previsto da tempo nel nostro ordinamento da numerosi atti legislativi “di settore” che hanno introdotto ipotesi di diffidabilità quale alternativa alla contestazione e sanzione di un illecito amministrativo: è il caso della disciplina sui rifiuti pericolosi,⁴⁵ o in tema di edilizia,⁴⁶ per citarne alcune⁴⁷.

⁴⁴ Art. 8, co. 5, lett. a) del decreto legislativo n. 27/2021, che recita «5. Nei settori di cui all'articolo 2, comma 1, le procedure di controversia contenute nel presente articolo sostituiscono: a) quelle stabilite dall'articolo 15 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ivi compresa la revisione d'analisi».

⁴⁵ Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, «Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio» il cui art. 13 (Ordinanze in situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente) prevede al comma 2 che «2. Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro un congruo termine, e in caso di protrazione dell'inerzia può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini».

⁴⁶ Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», il cui articolo 24 al comma 3 prevede: «3. Ove la soprintendenza proceda ad accertamenti di natura tecnica, dandone preventiva comunicazione al richiedente, il termine è sospeso fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti d'ufficio e comunque non oltre trenta giorni. Decorso tale termine, previa diffida a provvedere nei successivi trenta giorni, le richieste di approvazione si intendono accolte».

⁴⁷ Sul punto più diffusamente A. IADEROSA, *La diffida secondo il Decreto legge 76/2020 come convertito dalla legge 120/2020*, atti del 2° Convegno di Diritto Alimentare, 25-26 novembre 2020, promosso da Packaging Meeting e OnlyFood.

L'istituto ha trovato anche applicazione in forza di varie leggi regionali⁴⁸ o delle province autonome⁴⁹.

Per restare al settore agroalimentare, senza alcuna pretesa di esaustività, la diffida è stata introdotta per le violazioni alla disci-

⁴⁸ Tra le regioni che da anni hanno favorito il ricorso all'istituto della diffida, basti richiamare la legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 della Emilia Romagna, «Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale», che all'art. 7 bis recita «3. Fatta salva la disciplina prevista in normative di settore, ivi comprese quelle sulla sicurezza alimentare e sulla tutela e sicurezza del lavoro, al fine di semplificare il procedimento sanzionatorio, è introdotta nei settori di cui al comma 4 la diffida amministrativa, in luogo dell'immediato accertamento della violazione, qualora questa sia sanabile. 4. La diffida amministrativa è applicabile nell'ambito di procedimenti sanzionatori disciplinati nei settori riguardanti il commercio, la somministrazione di alimenti e bevande, l'esercizio di attività di artigianato a contatto con il pubblico, il divieto di fumo, nonché nelle fattispecie sanzionatorie previste dai regolamenti comunali. (...) 5. La diffida amministrativa consiste in un invito rivolto dall'accertatore al trasgressore e agli altri soggetti di cui all'art. 9, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa. Essa è contenuta nel verbale di ispezione di cui al comma 1, che è sottoscritto e consegnato agli interessati e nel quale deve essere indicato il termine, non superiore a dieci giorni, entro cui uniformarsi alle prescrizioni. Qualora i soggetti diffidati non provvedano entro il termine indicato, l'agente accertatore provvede a redigere il verbale di accertamento ai sensi dell'art. 8. 6. La diffida amministrativa non è rinnovabile, né prorogabile. Essa non opera in caso di attività svolta senza autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominato. L'autore della violazione non può essere diffidato nuovamente per un comportamento già oggetto di diffida nei cinque anni precedenti».

⁴⁹ Si pensi, a esempio, alla Legge provinciale Bolzano 07/01/1977- n. 9, Norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative che all'articolo 4 bis (Violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili) prevede che: «1. L'autorità incaricata del controllo, nei casi in cui rilevi violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili, indica nel verbale di accertamento le carenze riscontrate, le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare il rispetto delle norme violate nonché il termine finale di adeguamento, da fissarsi con prudenziale valutazione in relazione alle specifiche condizioni tecniche. 2. L'organo competente procede all'irrogazione della sanzione prevista, unicamente qualora il trasgressore non si sia adeguato alle prescrizioni impartite entro il termine prefissato».

plina in tema di vini e aceti⁵⁰ e degli oli di oliva⁵¹ e, più recentemente, per le violazioni di lieve entità alla normativa sui materiali e oggetti a contatto con gli alimenti (MOCA)⁵².

Nell'ambito igienico-sanitario, disposizioni che hanno previsto forme di diffida si rintracciano per il caso di "primo accertamento" di talune violazioni in materia di identificazione dei bovini⁵³, dei suini⁵⁴ e equidi⁵⁵, nonché per le violazioni di "lieve entità" in materia di "scambi pollame e uova da cova"⁵⁶ e in tema di "carni di pollame"⁵⁷.

⁵⁰ Cfr. la Legge 20 febbraio 2006, n. 82/2006, Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune di mercato (OCM) del vino, il cui art. 43 era rubricato «diffida per le infrazioni minori». L'articolo è stato successivamente abrogato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 91, che come noto, ha approntato una disciplina della diffida applicabile a tutte le violazioni agroalimentari.

⁵¹ Cfr. il Decreto legislativo 30 settembre 2005, n. 225, Disposizioni sanzionatorie in applicazione del Regolamento (CE) n. 1019/2002 relativo alla commercializzazione dell'olio d'oliva, il cui articolo 7 (Diffida) recitava: «[l]'organo di controllo incaricato, ai sensi delle disposizioni legislative vigenti, ove accerti l'esistenza di violazioni sanabili, nel caso di prima infrazione, prima dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui agli articoli da 1 a 6, procede a diffidare il contravventore ad adempiere alle prescrizioni previste entro il termine di quindici giorni. Decorso inutilmente tale termine, si applicano le sanzioni previste dal presente decreto legislativo nella misura massima fissata per ciascuna fattispecie». Questo articolo al pari di tutto il decreto è stato abrogato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 91, che come noto, ha approntato una disciplina della diffida applicabile a tutte le violazioni agroalimentari.

⁵² Vedi D.Lgs. 10 febbraio 2017, n. 29, recante Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti (CE) n. 1935/2004, n. 1895/2005, n. 2023/2006, n. 282/2008, n. 450/2009 e n. 10/2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti.

⁵³ Cfr. art. 4, D.Lgs. n. 58/2004.

⁵⁴ Cfr. art. 9, D.Lgs. n. 200/2010.

⁵⁵ Cfr. art. 6, D.Lgs. n. 29/2011.

⁵⁶ Cfr. art. 26, D.Lgs. n. 199/2014.

⁵⁷ Cfr. art. 8, D.Lgs. n. 202/2011.

Lo stesso decreto legislativo n. 193/2007⁵⁸ contiene una disposizione (art. 6, co. 7) che, in qualche modo, si avvicina al meccanismo della diffida⁵⁹.

Sempre nel settore degli alimenti (art. 2, Reg. 178/02), gli illeciti amministrativi “domestici” per la violazione della normativa UE e nazionale in tema di informazioni sugli alimenti⁶⁰ ha stabilito l’applicazione della diffida prevista dall’articolo 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, c.d. Diffida Campolibero.

2.2. *Carnet historique* delle metamorfosi della diffida Campolibero.

L’introduzione della disciplina (generale) della diffida per gli illeciti amministrativi «agroalimentari» si deve al più volte citato decreto-legge n. 91/2014, c.d. *Campolibero*, che, al co. 3 dell’art. 1, nella prima versione pubblicata in Gazzetta ufficiale, aveva previsto: «3. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare di lieve entità, per le quali è prevista l’applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, l’organo di controllo incaricato, nel caso in cui ac-

⁵⁸ Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193, «Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore».

⁵⁹ Cfr. l’art. 6, co. 7, che recita «7. Nel caso in cui l’autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissa un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate. Il mancato adempimento entro i termini stabiliti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 6.000». Sul punto si tornerà più avanti.

⁶⁰ D.Lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, *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’articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015.*

certa l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Le disposizioni di cui al primo periodo si applicano anche ai prodotti già posti in vendita al consumatore finale, con esclusione delle violazioni relative alle norme in materia di sicurezza alimentare. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al periodo precedente, entro il termine indicato, l'organo di controllo procede ad effettuare la contestazione, ai sensi dell'articolo 14 della Legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 8-bis della citata legge n. 689 del 1981, nel caso di reiterazione specifica delle violazioni di cui al presente comma, accertata con provvedimento esecutivo nei tre mesi successivi alla diffida, non si applica la diffida».

Il testo della disposizione di legge era però incisivamente modificato in sede di conversione (legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116): «3. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerta per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. *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.* In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma, entro il termine indicato, l'organo di controllo procede ad effettuare la contestazione, ai sensi dell'articolo 14 della Legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981 (...)» (corsivo aggiunto).

In tal modo la disciplina non recava più l'esclusione delle norme in materia di sicurezza alimentare, adombrando, a taluno per lo meno, la applicabilità anche in questo ambito; *contra* si pronunciava tuttavia il Ministero della Salute, autorità nazionale preposta alla disciplina in materia, che con una nota affermava la non applicabilità della diffida agli illeciti di propria competenza, così dando chiare indicazioni ai funzionari della autorità sanitarie di locali di continuare ad applicare la legge n. 689/1981.

In quella occasione si osservava: «tenuto conto della specifica tipologia del settore preso in considerazione (agroalimentare) e stante il carattere formale delle violazioni a cui l'intervento in parola si riferisce, si intendono escluse dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida le violazioni riguardanti norme poste a tutela della sicurezza alimentare e più in generale della salute umana, ivi comprese quelle in materia di sanità animale, farmaci veterinari, anagrafe degli animali, benessere in allevamento e durante il trasporto, settore dei mangimi»⁶¹.

La disciplina del 2014 prevedeva dunque che la diffida fosse applicabile solo in presenza delle seguenti condizioni: (i) la violazione doveva riguardare «norme in materia agroalimentare» (senza che vi fosse una definizione legale da parte del legislatore); (ii) la violazione accertata doveva essere sanzionata esclusivamente con una sanzione amministrativa pecuniaria (questa limitazione, cadrà con la novazione del 2020); (iii) la violazione doveva essere *sanabile*, cioè «costituita da errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazione le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili».

Sussistendo le predette condizioni, si poteva procedere a diffida ove l'accertamento della violazione fosse il primo per quella violazione.

Questa ultima condizione nascondeva e ancora nasconde, come vedremo, alcune zone d'ombra.

⁶¹ Vedi Nota del Ministero della Salute (MinSal) n. 2067 del 28/01/2015.

L'esperienza maturata sul piano delle violazioni agroalimentari potrebbe essere un terreno di utile riflessione per la fase di avvio della diffida degli illeciti «di sicurezza alimentare».

In realtà, cosa fosse a intendersi per “norme agroalimentari” era quesito di difficile risoluzione e oggetto di qualche pronuncia-mento giurisdizionale.

Tra le decisioni pretorie più significative si segnala, nel vigore della disciplina del 2014, la decisione della Corte di appello di Torino che, in parziale riforma della sentenza di primo grado, aveva affermato che «in mancanza di specificazioni normative ulteriori per normativa materia agroalimentare intendersi quella che concerne il ciclo produttivo del prodotto agricolo destinato alla alimentazione»⁶².

Se, come ha sancito il Giudice torinese, il perimetro applicativo dipende dal fatto che la norma violata disciplina specificamente il ciclo produttivo del prodotto agricolo destinato all'alimentazione umana, ne deriverebbe, secondo tale giudice, che le violazioni in tema di farmaco veterinario⁶³ sarebbero escluse in quanto le norme violate atterrebbero non già al ciclo produttivo destinato all'alimentazione ma alla «sua corretta immissione in commercio prescrizione, detenzione e conservazione dei medicinali veterinari destinati essere immessi in commercio industrialmente»⁶⁴.

La Corte d'appello aveva, invece, concluso che rientrava nel campo di applicazione dell'istituto la violazione dei requisiti di igiene alimentare (art. 4 del regolamento 852/2004) in quanto disposizione espressamente rivolta agli operatori del settore alimen-

⁶² Così Sentenza del 13 ottobre 2020 in causa ASL Torino c. M.C.

⁶³ Vedasi ad esempio gli articoli 79 e 80 del decreto legislativo 193 del 2006.

⁶⁴ Così Sentenza del 13 ottobre 2020 in causa ASL Torino c. M.C. Per lo stesso ordine di ragioni, stando alla sentenza citata, andrebbe esclusa dall'ambito di applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto Campolibero la violazione del decreto 146/2001 recante attuazione della direttiva sulla protezione degli animali negli allevamenti, atto legislativo volto a tutelare il benessere degli animali come esseri senzienti a prescindere dal fatto che siano meno destinati all'alimentazione.

tare che allevano raccolgono cacciano animali o producono prodotti primari di origine animale la quale impone loro di immagazzinare gestire i rifiuti e le sostanze pericolose in maniera tale da eliminare rischio di contaminazione.

Ciò ricordato, la norma dell'articolo 1, co. 3 di Campolibero è stata oggetto di una seconda revisione originatasi nella tempesta anche parlamentare dovuta alla pandemia da SARS-COV-2⁶⁵.

Con vigore dal 17 luglio 2020, l'art. 43 del citato decreto ha apportato notevoli innovazioni all'art. 1, co. 3 del Decreto Campolibero: «3. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a novanta giorni, anche presentando, a tal fine, specifici impegni. 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 anche tramite comunicazione al consumatore. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma, entro il termine indicato, l'organo di controllo procede ad effettuare la contestazione, ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. La diffida è applicabile anche ai prodotti già posti in commercio, a condizione che per essi vengano sanate le violazioni nei termini di cui al presente comma».

La riforma “emergenziale” del 2020 dunque apriva l'applicabilità anche alle violazioni riscontrate sui prodotti già in

⁶⁵ Cfr. Decreto legge 16-7-2020 n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, in GU n.178 del 16-07-2020, entrata in vigore del provvedimento: 17/07/2020. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 (in G.U. 14/09/2020, n. 228).

vendita al consumatore (“posti in commercio”) e a condizione che di violazioni sanabili si trattasse. Inoltre cadeva la limitazione sul campo di applicazione, non più limitata alle violazioni punite con la sola sanzione amministrativa. Un ulteriore elemento di alleggerimento della portata repressiva si individua(va) nei nuovi termini per il ravvedimento operoso, non più predeterminato in giorni 20, come previsto in precedenza, bensì modulabile secondo le circostanze («entro un termine non superiore a novanta giorni, anche presentando, a tal fine, specifici impegni»).

L'alleggerimento del carico sanzionatorio disposto dalla normativa emergenziale del 2020 è evidente anche nel venir meno della condizione di “del primo accertamento”. L'effetto complessivo era una redimibilità senza limiti.

Come si è anticipato, con la legge di conversione n. 71/2021 il legislatore è nuovamente intervenuto sul comma 3 dell'art. 1, Decreto Campolibero, rimodellandone l'art. 1, co. 3 in modo, si spera, definitivo: «3. Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. 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. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Il procedimento di

diffida non si applica nel caso in cui i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte».

2.3. La disciplina vigente: analisi e snodi strategici.

L'articolo 1, comma 3, del Decreto c.d. Campolibero, vigente dal 23 maggio 2021, testé richiamato, si applica alle violazioni delle norme «di sicurezza alimentare» oltre che quelle «agroalimentari»; in entrambi i casi l'organo accertatore dovrà verificare le condizioni di ammissibilità all'istituto⁶⁶. Se tutte sussistenti (diffidabilità per primo accertamento, sanabilità) si procede a diffidare «l'interessato» ad adempiere alle prescrizioni nel termine fisso di 30 giorni, pena l'avvio del procedimento sanzionatorio secondo le forme ordinarie. Resta ferma la definizione di violazioni sanabili⁶⁷ ma scompare l'applicabilità della disciplina al caso di prodotti «già immessi in commercio, anche solo in parte», prevista dalla riforma del 2020⁶⁸.

Una altra disposizione, particolarmente rilevante e attesa dal controllo ufficiale, è quella che prevede che il termine concesso per adempiere la diffida sospende il decorso di quello previsto dall'art. 14 della legge n. 689/81 per la notificazione della violazione al trasgressore ed agli altri eventuali responsabili. In altre parole, il termine di cui all'art. 1 ter della legge n. 71/2021 si “aggiunge” a quello dell'art. 14 citato (30 più 90 = 120 giorni), dopodiché il termine citato riprenderà eventualmente a decorrere una volta che la diffida non sia stata ottemperata.

⁶⁶ È chiaramente compito (ufficio) degli agenti accertatori, e più in generale del responsabile del procedimento, valutare caso per caso la eventuale sanabilità dell'illecito riscontrato.

⁶⁷ Si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili.

⁶⁸ La legge di conversione del 2021 ha superato il regime emergenziale del D.l. 76/2020 che, come anticipato, aveva incluso nella diffidabilità anche le violazioni riscontrate su “prodotti già in commercio”.

La legge 71/2021 ha precisato che applicandosi la disciplina della diffida non si ricorre al pagamento oblatorio di cui all'art. 16: «In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689»⁶⁹.

A tal proposito, questione tutt'altro che secondaria è se l'interessato-diffidato ha diritto di rinunciare alla diffida, mantenendo i benefici del pagamento in misura ridotta (art. 16 cit.).

La risposta positiva sembra all'Autore imporsi atteso che il diritto al pagamento oblatorio in misura ridotta è garantito dalla legge n. 689/1981 la quale (anche sul punto) non può dirsi alterata o modificata dall'intervento del 2021.

Si tratta di uno dei nodi irrisolti lasciati sul tavolo su cui converrà soffermare l'attenzione.

2.3.1. Sul duopolio «norme agroalimentari» e «norme di sicurezza alimentare».

Valga partire dal ragionare sulle conseguenze della espressa applicabilità della disciplina in parola alle violazioni di «norme di sicurezza alimentare».

I nuovi «illeciti di sicurezza alimentare» costituiscono un insieme di fattispecie piuttosto ampio: contestazioni in tema di tracciabilità (anche interna, stando agli ultimi sviluppi pretori) *ex art. 18 Reg CE 178/02*, in materia di igiene e gestione dell'impresa alimentare secondo HACCP (d.lgs. 193/2007) o anche in tema di indicazioni nutrizionali e sulla salute (che il decreto legislativo n. 27/2017 assegna al Ministero della salute) e altre ancora (sottoprodotti di origine animale, etc.).

Inoltre, l'intervento *ex professo* del legislatore del 2021 sembra chiudere la questione postasi sin dal 2014 circa la applicabilità o meno dei commi 3 e 4 dell'art. 1 del decreto Campolibero a quegli

⁶⁹ Vedi vigente art. 1, co. 3 del decreto-legge Campolibero e s.m.i.

illeciti non di competenza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Anche se era prospettabile una soluzione alternativa⁷⁰, con le modifiche legislative recenti si è invece messo in chiaro che le norme agroalimentari appartengono a un ambito normativo diverso da quello «di sicurezza alimentare» e nonostante la unitarietà del quadro normativo europeo in fatto di prodotti destinati al consumo alimentare.

Quanto sopra si pone come significativo anche perché il successivo co. 4 come riformulato da ultimo non reca la stessa estensione alle norme di sicurezza alimentare, dovendosene derivare dunque che per le violazioni di norme sanitarie non è applicabile l'ulteriore beneficio della riduzione del 30%. *Ubi lex voluit, dixit.*

In tal modo non solo si conferma la natura bifronte della legislazione alimentare UE, insita già nella definizione⁷¹, ma si radica e – se possibile – si approfondisce la *diarchia* tra i due principali ministeri indicati all'art. 2 del decreto legislativo n. 27/2021⁷².

2.3.2. Sul primo accertamento e la (correlata) nozione di interessato.

La legge n. 71/2021 riconosce l'istituto della diffida allorquan-

⁷⁰ Sul piano giuridico, nel silenzio definitorio, è stato pure sostenuto che la sola locuzione «norme in materia agroalimentare» abbraccerebbe le disposizioni di legge sulla commercializzazione dei prodotti agricoli ed anche le norme di legislazione alimentare come da articolo 3 del regolamento 178/2002; quindi sia i prodotti alimentari, come definiti dalla legislazione europea, sia i prodotti agricoli, come anche previsti dal codice civile. In ciò si sarebbe anche sorretti dal canone dell'articolo 12 delle preleggi al codice civile secondo cui: «[n]ell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore».

⁷¹ Cfr. il mio lavoro, *What do Food Safety and Fair Trade stand for? Reconciling the two fold objective of EU Food Law*, in *EFFLR*, 5/2009, pp. 320 ss.

⁷² Si ricordi infatti che la disciplina di cui agli articoli 3 e ss. del decreto legislativo non si applica ai settori normativi di competenza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

do e solo quando una violazione sanzionabile a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria sia stata «accertata per la prima volta» e tale violazione sia sanabile.

L'accertamento deve essere relativo a una violazione di una specifica disposizione di legge. Si pone in primo luogo la questione intorno agli accertamenti pregressi e della loro perduranza nel tempo. Sul punto qualcuno ha suggerito, in analogia con i pertinenti istituti di diritto penale nonché con altri interventi legislativi statali o regionali, di riconoscere il termine di 5 anni quale limite temporale per la cessazione degli effetti del precedente accertamento (la perduranza)⁷³.

Inoltre, converrebbe anche distinguere gli illeciti contestabili a carico degli operatori-manufatturieri da quelli elevabili verso gli operatori-commerciali. In questo ultimo caso, guardando alle realtà commerciali presenti con più punti vendita sul territorio, non sarebbe azzardato sostenere che la violazione rilevante possa essere riferita all'accertamento fattuale cristallizzatosi in un dato punto vendita appartenente a una organizzazione imprenditoriale dotata di un sistema di deleghe (valide).

Le conseguenze pratiche non sono di poco momento, come è facile intuire.

Detto in altri termini, il tema è se, nel caso di accertamento di violazioni diffidabili in sede di attività di vendita al dettaglio o all'ingrosso, la condizione del primo accertamento sia da riferirsi al singolo punto vendita ovvero all'ente-società che ha il controllo delle operazioni.

Si tratta cioè di definire se una impresa alimentare operante nel settore della vendita al dettaglio o all'ingrosso, con n punti vendita, abbia "diritto" alla diffidabilità (per primo accertamento) riferita al singolo punto vendita oppure no.

Un tema la cui soluzione presuppone un coordinamento con al-

⁷³ A sommo avviso dello scrivente, che una violazione di un requisito di igiene perduri nel tempo come se si trattasse di una violazione penalmente rilevante, appare prospettiva meritevole di una riflessione ulteriore.

tri istituti giuridici, quali la disciplina di cui all'art. 6, co. 3, della legge n. 689/1981, nonché la rilevanza esimente delle deleghe di funzioni in ambito alimentare⁷⁴.

Il punto centrale quindi non è tanto cosa sia il *primo accertamento* quanto quello, logicamente antecedente, del *chi* possa rivestire la veste di *interessato* (nella terminologia della legge 71/2021): solo il trasgressore e non anche – o non solo? – l'impresa alimentare ai sensi del regolamento n. 178/2002 che, nella prospettiva dell'art. 6, co. 3 della legge n. 689/1981, riveste altresì il ruolo di soggetto co-obbligato in solido al pagamento.

Da un lato, la legge parla genericamente di interessato, il che può deporre nel senso di abbracciare tanto i casi di individuazione del trasgressore-persona fisica quanto del co-obbligato (società-OSA).

Tuttavia, se e fino a quando gli illeciti amministrativi sono intesi come sottospecie (dolce) della potestà sanzionatoria statutale di matrice penale, sembrerebbe conseguenziale che solo la persona fisica, depositaria dell'obbligo giuridico di fare qualcosa o di evitare un evento, possa assumere il ruolo di interessato. Su questo aspetto sarebbe stato utile che il legislatore avesse speso qualche sforzo ulteriore per annodare meglio il nuovo istituto ai principi generali degli illeciti amministrativi, i quali con l'occasione potevano essere aggiornati in una ottica di maggior sensibilità per gli illeciti economici e verso modelli di accompagnamento gentile al mi-

⁷⁴ La Corte di cassazione, infatti, è oramai costante nel ritenere che quando «l'apparato commerciale di una società sia articolato in più unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto all'uopo investito di mansioni direttive, il problema della responsabilità connessa al rispetto dei requisiti igienici e sanitari dei prodotti commerciati va affrontato con riferimento alla singola struttura aziendale, all'interno della quale dovrà ricercarsi il responsabile dei fatti, commissivi od omissivi», chiarendo altresì che “[n]ella singola struttura, poi, il soggetto responsabile va individuato in base alle mansioni effettivamente esercitate, con prudente apprezzamento del caso concreto e valutazione non condizionata da aprioristici schematismi» (*ex pluribus*, Cass. Sez. III n. 28541 del 17 luglio 2012).

glioramento continuo verso la garanzia di conformità (art. 17, Reg. CE n. 178/2002). Così non è stato.

Il nodo non è solo giuridico ma anche pratico, chiamando in causa la qualità del flusso delle informazioni e dei dati tra pubbliche amministrazioni operanti sul territorio. La disponibilità di una anagrafe degli illeciti «agroalimentari» e «di sicurezza alimentare» sembra essere un punto nevralgico.⁷⁵

2.3.3. Sulla sorte delle diffidabilità settoriali previgenti (c.d. *ante litteram*).

L'entrata in vigore della nuova disciplina della diffidabilità degli illeciti «di sicurezza alimentare» pone la questione della sopravvivenza ovvero abrogazione di quelle disposizioni previgenti che, come già anticipato, in ambiti settoriali puntuali hanno introdotto forme di diffidabilità (c.d. *ante litteram*).⁷⁶

Il silenzio della legge 71/2021⁷⁷ chiama in causa soluzioni per via interpretativa.

Da un lato il canone della «*lex posterior derogat priori*» porterebbe a ritenere le precedenti discipline sulla diffida delle violazio-

⁷⁵ Si pensi all'esperienza maturata con riferimento al *Registro Unico dei Controlli* ipotizzato dal decreto *Campolibero* (art. 1, co. 2) o, in tutt'altro settore, l'esperienza (quasi decennale) maturata per l'avvio operativo di quanto prescritto dall'articolo 135 del Codice delle assicurazioni (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209) in tema di conservazione e consultazione dei dati significativi relativi ad ogni sinistro denunciato ad una impresa assicurativa operante nel ramo r.c.a. Il codice delle assicurazioni delega l'IVASS all'emanazione delle norme di dettaglio ed attuative. Tali norme sono contenute nel Provvedimento IVASS 1.6.2016 n. 23 (in Gazz. uff. 10.6.2016 n. 134).

⁷⁶ Vedi sopra par. 2.1.

⁷⁷ Questo profilo non sembra essere stato considerato nel corso dei lavori parlamentari. Vedi ad esempio Atto Camera dei deputati n. 2972 «Disegno di legge: "Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare" (2972)» disponibile su: <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=2972>.

ni connesse a obblighi o requisiti di sicurezza alimentare come tacitamente abrogate, per lo meno con riferimento a quelle discipline previgenti sovrapponibili al nuovo dettato normativo dell'art 1, co. 3 del Decreto Campolibero.

D'altro canto, però, non si può omettere di considerare che in presenza di fattispecie previgenti che presentano tratti specifici, tali da farle apparire come disposizioni *speciali*, si potrebbe anche giustificare l'argomento della «*lex specialis derogat legi generali*», sottraendole alla abrogazione tacita. La questione della abrogazione tacita ovvero sopravvivenza delle diffide *ante litteram* va dunque condotta mediante un attento esame delle fattispecie coinvolte.

Ad esempio, le violazioni diffidabili in materia di identificazione dei bovini⁷⁸, dei suini⁷⁹ e equidi⁸⁰ presentano tratti comuni con

⁷⁸ Vedasi art. 4, D.Lgs. n. 58/2004 che recita: «1. L'autorità incaricata del controllo deve indicare nel verbale di accertamento delle violazioni di cui al presente decreto le carenze riscontrate e le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare che il detentore degli animali rispetti le norme contenute nel presente capo. 2. Qualora si tratti del primo accertamento presso l'azienda di un detentore di animali, l'autorità che effettua il controllo, nel caso accerti l'esistenza di violazioni che possano essere sanate garantendo comunque una sicura identificazione degli animali, prescrive al detentore gli adempimenti necessari per una completa regolarizzazione delle violazioni accertate, fissando un termine non superiore a quindici giorni, fermi restando gli eventuali termini inferiori previsti da regolamenti comunitari. Se il detentore degli animali ottempera a tutte le prescrizioni imposte dall'autorità per la regolarizzazione entro il termine fissato, le sanzioni relative alle violazioni riscontrate sono estinte».

⁷⁹ Vedasi art. 9, D.Lgs. n. 200/2010 che al comma 11 prevede quanto segue «11. Qualora si tratti del primo accertamento presso un'azienda diversa da uno stabilimento di macellazione, l'autorità che effettua il controllo, nel caso accerti l'esistenza di violazioni che possono essere sanate garantendo comunque una sicura identificazione degli animali, prescrive al detentore gli adempimenti necessari per una completa regolarizzazione delle violazioni accertate, fissando un termine non superiore a quindici giorni, fermi restando gli eventuali termini inferiori previsti dai regolamenti comunitari. Se il detentore ottempera a tutte le prescrizioni imposte dall'autorità per la regolarizzazione entro il termine fissato, le sanzioni relative alle violazioni riscontrate sono estinte».

la nuova disciplina, come la applicabilità al caso del primo accertamento; in queste tuttavia si rinvengono elementi ulteriori e specifici al particolare ambito di regolazione: a questo ultimo riguardo è facile notare che le tre normative veterinarie ora richiamate prevedono forme di diffida più circoscritte per quel che concerne la condizione di sanabilità («garanzia di sicura identificazione degli animali»), il termine per la sanatoria più breve («non superiore a quindici giorni») nonché la riferibilità dell'istituto della diffida a favore di soggetti puntualmente definiti dalle norme di legge, a seconda dei casi: detentore di bovini; azienda della filiera suinicola diversa dal macello; proprietario o delegato dell'equide.

La sovrapposibilità di queste fattispecie settoriali con il nuovo articolo 1, co. 3 del Decreto Campolibero dunque non sembra essere così esaustiva. Pertanto, ferma la applicabilità della nuova disciplina della diffida per le violazioni dei tre decreti ora in parola (D.Lgs. n. 58/2004; D.Lgs. n. 200/2010; D.Lgs. n. 29/2011) altre e ulteriori rispetto a quelle specifiche sopra richiamate, potrebbe essere prospettabile – ad avviso dell'A. – il mantenimento in vigore delle tre disposizioni speciali contenute nei tre atti legislativi, vale a

⁸⁰ Vedasi art. 6, D.Lgs. n. 29/2011 che prevede che l'autorità incaricata del controllo deve indicare nel verbale di accertamento delle violazioni di cui al presente decreto le carenze riscontrate e le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare che il detentore dell'equide rispetti le norme nel presente decreto legislativo e, qualora «si tratti del primo accertamento presso l'azienda o allevamento di un proprietario o un detentore delegato di equidi, l'autorità che effettua il controllo, nel caso accerti l'esistenza di violazioni che possono essere sanate garantendo comunque una sicura identificazione degli equidi, prescrive al proprietario o detentore delegato gli adempimenti necessari per una completa regolarizzazione delle violazioni accertate, fissando un termine non superiore a quindici giorni, fermi restando gli eventuali termini inferiori previsti dai regolamenti comunitari. Se il proprietario o il detentore delegato degli equidi ottempera a tutte le prescrizioni imposte dall'autorità per la regolarizzazione entro il termine fissato, le sanzioni relative alle violazioni riscontrate sono estinte.» Questa disciplina non trova applicazione agli stabilimenti di macellazione, come stabilito dal co. 3 del medesimo articolo.

dire l'art. 4, D.Lgs. n. 58/2004, l'art. 9, D.Lgs. n. 200/2010, art. 6, D.Lgs. n. 29/2011.

Altre e diverse considerazioni sembrano porsi alla luce dell'esame della disciplina della diffidabilità delle violazioni in materia di scambi pollame e uova da cova e in tema di carni di pollame: in entrambi i casi, la diffida è limitata alle violazioni di lieve entità.

Più precisamente, la disciplina in materia di scambi di pollame e uova da cova⁸¹ si presenta con caratteri procedurali peculiari, atteso che, accertata «una o più violazioni ritenute di lieve entità, tali da non costituire un pericolo per la salute umana e degli animali interessati» si procede comunque alla contestazione dell'illecito, diffidando sì il trasgressore a regolarizzare le violazioni ma altresì ingiungendo a «provvedere al pagamento di una somma pari alla metà del minimo della sanzione prevista».

Per questo ambito normativo, dunque, la diffida, applicabile in presenza di presupposti diversi da quelli richiesti dalla legge n. 71/2021, comporta comunque il pagamento di una sanzione (metà

⁸¹ Infatti l'art. 26, D.lgs. n. 199/2014 prevede al 4° comma che: «qualora le autorità, secondo gli ambiti di rispettiva competenza, nel corso delle attività di controllo accertano una o più violazioni ritenute di lieve entità, tali da non costituire un pericolo per la salute umana e degli animali interessati, procedono alla contestazione a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, diffidando il trasgressore a regolarizzare le violazioni e a provvedere al pagamento di una somma pari alla metà del minimo della sanzione prevista; forniscono altresì al trasgressore le prescrizioni per la rimozione delle irregolarità e sospendono l'attività per un periodo di tempo massimo di tre mesi. Il termine di cui all'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non corre dalla diffida e fino a quando le autorità verificano la mancata ottemperanza alla diffida stessa. Trascorso il termine fissato nella diffida per la rimozione delle irregolarità e per il pagamento della somma di cui al presente comma, le autorità verificano l'effettiva ottemperanza alla diffida stessa. L'ottemperanza alla diffida determina l'estinzione degli illeciti, limitatamente alle violazioni oggetto della stessa. In caso di mancata ottemperanza alla diffida, si procede a norma della legge 24 novembre 1981, n. 689».

del minimo edittale), il che, come noto, non è previsto nello schema *ex Campolibero*.

Con riferimento a tale quadro regolatorio, potrebbe aver cittadinanza l'argomento della *lex mitior* al fine di ritenere più favorevole la nuova disciplina generale.

In materia di carne di pollame la disciplina sulla diffida per le violazioni al decreto legislativo di riferimento (D.lgs. n. 202/2011) è ancora diversa⁸², stabilendosi che essa si applichi per «errori ed omissioni formali o comunque di violazioni [specifiche] che non comportano falsi, frodi o perdita dell'identificazione e della rintracciabilità, e che in caso di non ottemperanza nel termine di quindici giorni al «trasgressore» è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il fatto accertato aumentata fino al doppio; è altresì interessante segnalare che, secondo questa disposizione, nel caso in cui l'operatore o l'organizzazione sia soggetto a

⁸² Vedasi l'art. 8 D.lgs. n. 202/2011 che prevede: «1. Nelle ipotesi di errori ed omissioni formali o comunque di violazioni di cui all'articolo 3 che non comportano falsi, frodi o perdita dell'identificazione e della rintracciabilità del pollame, delle relative carni e di ogni fattore produttivo, l'autorità competente per l'irrogazione delle sanzioni, di cui all'articolo 6, comma 2, diffida il contravventore, con apposito verbale nel quale precisa le carenze riscontrate e fissa un termine non superiore ai quindici giorni per la rimozione delle irregolarità, senza comminare la sanzione. Qualora il trasgressore non ottemperi alle prescrizioni contenute nel verbale è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il fatto accertato aumentata fino al doppio. Nel caso in cui l'operatore o l'organizzazione sia soggetto a diffida per tre volte nell'arco dei cinque anni precedenti all'accertamento, ogni altra infrazione deve essere contestata, rendendosi inapplicabile ogni ulteriore diffida. 2. Ferme restando le sanzioni di cui al presente decreto, qualora l'autorità competente per l'irrogazione delle sanzioni, di cui all'articolo 6, comma 2, accerta l'esistenza di violazioni che non sono sanabili con la diffida di cui al comma 1, in quanto comportano la perdita della rintracciabilità delle informazioni riportate in etichetta o del pollame o delle sue carni, nonché la non corrispondenza con quanto dichiarato in etichetta, dispone l'esclusione del pollame stesso, delle sue carni e dei fattori di produzione dal sistema di etichettatura volontaria, prevedendo il ritiro dal mercato e gli adempimenti necessari per una eventuale rietichettatura o cambio di destinazione».

diffida per tre volte nell'arco dei cinque anni precedenti all'accertamento, ogni altra infrazione deve essere contestata, rendendosi inapplicabile ogni ulteriore diffida. Inoltre, la norma dell'art. 8, co. 2, D.lgs. 202/2011 dispone che accertata l'esistenza di violazioni che non sono sanabili con la diffida di cui al comma 1, l'autorità competente deve disporre «l'esclusione del pollame stesso, delle sue carni e dei fattori di produzione dal sistema di etichettatura volontaria, prevedendo il ritiro dal mercato e gli adempimenti necessari per una eventuale rietichettatura o cambio di destinazione».

Con riferimento a questo segmento normativo, le peculiarità settoriali andrebbero valutate anche alla luce del trattamento più favorevole desumibile dalla nuova diffida degli illeciti di sicurezza alimentare.

Un altro ambito regolatorio che impegnerà l'interprete è rappresentato da quanto stabilito in materia di *violazioni di lieve entità* alla disciplina giuridica dei materiali e oggetti a contatto alimentare (art. 11, D.lgs. 29/2017)⁸³. Quest'ultima disposizione si attaglia a

⁸³ Decreto legislativo 10 febbraio 2017, n. 29, «Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti (CE) n. 1935/2004, n. 1895/2005, n. 2023/2006, n. 282/2008, n. 450/2009 e n. 10/2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti» che all'art. 11 recita: «1. Quando l'organo che procede all'accertamento rileva una o più violazioni di lieve entità, in relazione alle modalità della condotta e all'esiguità del danno o del pericolo, procede alla contestazione a norma dell'articolo 14 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, diffidando il trasgressore a regolarizzare le violazioni, ad adoperarsi per elidere o attenuare le eventuali conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, fornisce 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 verifica l'effettiva ottemperanza alla diffida stessa. L'ottemperanza alla diffida determina l'estinzione degli illeciti, limitatamente alle violazioni oggetto della stessa. In caso di mancata ottemperanza alla diffida, si procede alla contestazione e notificazione della violazione e alla irrogazione della sanzione a norma delle disposizioni del Capo I, Sezione seconda, della Legge 24 novembre 1981, n. 689. 2. Il potere di diffida di cui al presente articolo spetta a tutti gli organi che esercitano poteri di accerta-

quelle violazioni di lieve entità, da accertarsi tenendo in considerazione le «modalità della condotta e [la] esiguità del danno o del pericolo», e senza il limite del «primo accertamento». Pure in questo caso sembra che possa considerarsi non peregrina la conclusione della coesistenza tra le due discipline, l'una generale (art. 1, co. 3, Decreto Campolibero), l'altra speciale per le violazioni di lieve entità secondo il dettato dell'art. 11, D.lgs. 29/2017.

Infine, una considerazione più profonda meriterebbe di essere dedicata alla sorte dell'articolo 6, co. 7 del noto decreto legislativo n. 193/2007 che, a suo modo, ha previsto un meccanismo sanzionatorio molto simile a quello della diffida per il caso di accertamento di «inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure» prescritte dai regolamenti UE in materia di igiene.⁸⁴ A tal riguardo, in attesa di delucidazioni da parte dell'Autorità centrale competente, la prospettiva di una coesistenza tra le due discipline, la generale e la speciale, appare una soluzione adeguatamente motivata.

2.3.4. Prime sommarie conclusioni sul nuovo istituto.

L'atto di diffida è prima di tutto un atto amministrativo che l'autorità competente, ad esempio l'ICQRF o l'ASL territorialmente competente, è tenuta ad applicare in presenza di alcuni presupposti.

La legge sull'illecito amministrativo (l. n. 689/1981) prevede che accertata una violazione per la quale è comminabile una san-

mento nella materia oggetto del presente decreto a norma delle leggi vigenti. In ogni caso il potere di diffida compete agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria che procedono a norma dell'articolo 13, della Legge 24 novembre 1981, n. 689».

⁸⁴ Il citato art. 6, co. 7, recita: «7. Nel caso in cui l'autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissa un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate. Il mancato adempimento entro i termini stabiliti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 6.000».

zione amministrativa, ove possibile, si provveda immediatamente alla contestazione⁸⁵.

È in questa fase che l'ufficio precedente verifica la applicabilità dell'istituto della diffida amministrativa: previsione di legge, sanabilità e primo accertamento, oltre che l'eventuale applicabilità della riduzione del 30% per i pagamenti entro 5 giorni dalla prima contestazione (art. 1, co. 4, Decreto Campolibero)⁸⁶.

Il procedimento è di competenza dell'organo accertatore che, con le precisazioni svolte sopra, andrebbe individuato nell'autorità deputata, ai sensi della legge n. 689/1981 alla formale contestazione e relativa notificazione ai sensi di legge⁸⁷.

⁸⁵ Vedi l'art. 14, c. 1 e 2, legge 689/1981: «[l]a violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa». È importante ricordare che «[l]'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto». La ratio della norma è l'esigenza che la «attività [di accertamento] non [sia] procrastinabile sine die, posto che in tal modo si esporrebbero gli interessati ad un più difficile esercizio del loro diritto di difesa, essendo un dato di comune esperienza quello secondo cui la difesa è tanto più efficace quanto più la stessa abbia modo di esercitarsi in un arco temporale il più possibile ravvicinato rispetto alla commissione dell'illecito» (cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 582/2012). Nonostante questa precisazione, tuttavia, la giurisprudenza maggioritaria sostiene che il termine realmente perentorio, superato il quale scatta l'effetto estintivo, sia quello dei novanta giorni e non già «il termine più breve». È solo la notifica della contestazione dopo i novanta giorni che, allo stato della giurisprudenza maggioritaria, comporta la estinzione dell'obbligazione di pagare. In realtà, in contrapposizione a questo orientamento, vi sono precedenti di merito e di legittimità che, al contrario, tendono a valorizzare l'importanza di una contestazione nell'immediatezza dell'accertamento o nei tempi «ragionevolmente necessari» e congrui per il completamento delle attività accertative.

⁸⁶ Come si vedrà sul punto opportunamente la legge n. 71/2021 ha sancito che «I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione».

⁸⁷ Tema quest'ultimo che, se per le società e professionisti può dirsi superato grazie al radicamento dei servizi di posta certificata, più farraginoso si presenta in relazione per la notificazione a persona fisica. In tal senso un registro dei control-

In secondo luogo, in determinati settori normativi, richiamati nella sezione che precede, si dovrà vagliare quale regime giuridico applicare, se quello generale o quello speciale.

In ogni caso, l'ottemperanza della diffida va accertata, coi mezzi necessari e opportuni, inclusi eventuali accessi *in situ* i quali, peraltro, chiamano in causa la disciplina delle tariffe di controllo ufficiale oggi contenute nel decreto legislativo n. 32/2021⁸⁸.

In caso di inottemperanza si procede alla contestazione amministrativa, senza pagamento in misura ridotta.

In terzo luogo, un aspetto non espressamente chiarito dalla nuova legge è se l'interessato abbia diritto o meno di rinunciare alla diffida in luogo dell'iter ordinario (contestazione e invito a pagamento oblatorio in misura ridotta, previsto dalla legge n. 689/1981, eventualmente con l'ulteriore riduzione del 30% per il pagamento entro 5 giorni).

Al riguardo, nel silenzio della legge, come già accennato non sembrano esserci motivi ostativi a che sia riconosciuta all'operatore la facoltà di rifiutare la diffidabilità, usufruendo del regime ordinario (pagamento oblatorio in misura ridotta) come prescritto e garantito dalla legge generale sull'illecito amministrativo.

3. Cosa resta del giorno.

Resta il ricordo della fatica spesa a “correre dietro” agli errori e ai cortocircuiti originatisi dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'11 marzo 2021 del decreto legislativo febbraio 2021, n. 27.

Grazie agli uffici del Ministero della Giustizia la maldestra

li ufficiali per (tutte) le diverse autorità competenti nazionali sarebbe un obiettivo da potenziare alla luce delle innovazioni apportate dalla legge 71/2021.

⁸⁸ Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 32 (in *GURI*, 13 marzo 2021, n. 62). - Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento(UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettera g) della legge 4 ottobre 2019, n.117.

abrogazione della legge penale n. 283/1962 non si è mai prodotta, lo squarcio è stato suturato, uno squarcio profondo almeno quanto l'imbarazzo che si avverte per amor di Patria.

Resta in vigore l'impianto penal-contravvenzionale di cui alla legge 283/1962, inclusa l'esimente del commerciante secondo le condizioni dell'articolo 19⁸⁹.

Scampati all'abrogazione gli illeciti penali e anche quelli amministrativi (depenalizzati) della legge n. 283/1962, questi ultimi ancora in vigore e quindi tecnicamente applicabili ove non in contrasto con il diritto dell'UE.

Restano (sempre tali) i progetti di riforma del quadro sanzionatorio amministrativo in materia di alimenti, agganciati o meno a una riforma della legislazione penale, inclusa la disciplina della responsabilità degli enti dipendente da reato (d.lgs. n. 231/2001).

La legge n. 71/2021 avrebbe potuto "ripulire" le tante disposizioni nazionali desuete nell'applicazione ma ancora formalmente in vigore, consentendo una semplificazione dell'ordito di legislazione alimentare.

Anche la proposta autorevolmente avanzata (prof. Vito Rubino) di una modifica dell'art. 9, co. 3, della legge n. 689/1981, come riformulato in occasione del D.lgs. n. 507/1999, e volta a riequilibrare quell'effetto di "ri-penalizzazione" insito in tale disposizione, non sembra ancora aver persuaso il legislatore.

Alla fine, la questione di fondo resta l'aggiornamento e ove op-

⁸⁹ Sul punto F. CAPELLI, Responsabilità degli operatori del settore alimentare, in *DCSCI*, 2006, p. 391 e L. COSTATO, Principi di diritto alimentare, in *DGAA*, 2002, p. 348. Sul tema delle responsabilità degli operatori del settore alimentare commerciali resta ancor utile la lettura della sentenza del 23 novembre 2006 della Corte di giustizia UE in causa C-315/05, *Lidl Italia c. Comune di Arcole*, in *DCSCI*, 2006, p. 671 con nota di D. PISANELLO, La disciplina in materia di etichettatura dei prodotti alimentari *à la croisée des chemins*. Commento alla sentenza della corte di giustizia del 23 novembre 2006 in causa n. C-315/05. Sulla sentenza *Lidl*, F. ALBISINNI, Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi, in *RDA*, 1/2007, p. 12 e M.-E. ARBOUR, Sicurezza alimentare e prodotti difettosi dopo *Lidl* e *Bilka*: un binomio sfasato?, in *Danno e Resp.*, 2007, p. 989.

portuno la semplificazione (a vantaggio in primo luogo delle autorità competenti e quindi degli OSA) delle attività di controllo ufficiale ricomprese nel campo di applicazione del regolamento n. 2017/625/UE.

Da questo punto di vista, nuovi equilibri interni (ma anche esterni) al controllo ufficiale delle filiere agro-alimentari dovranno presto o tardi ricomporsi.

Il tanto vituperato decreto 27/2021 contiene anche disposizioni utili in quanto predisponenti processi di miglioramento; penso alla uniformazione dei profili e competenze (art.2, c. 2) e ai piani nazionali di controllo pianificati (art. 2, c. 9); o ancora, le norme sul personale delle altre autorità/istituzioni (Art. 2, co. 12) o la disposizione sui collegamenti tra una procura e l'autorità di controllo (Art. 2, co. 13), mentre altre disposizioni chiamano in causa l'azione del Comando Carabinieri NAS⁹⁰; altre disposizioni sembrano invece più insidiose, come per il caso dell'articolo sulle non conformità (articolo 5) ovvero sensibili quanto ai profili (anche costituzionali) toccati, come nel caso – ad avviso dell'Autore – dell'articolo 6, che contiene significative innovazioni sul versante della normativa in tema di registrazione/riconoscimento degli operatori del settore alimentare.

Il giorno che arriva vedrà vari nodi alla cui soluzione tanto le autorità competenti quanto gli operatori e imprese alimentari dovranno porre mente: il decreto legislativo n. 27/2021 (al pari degli altri decreti del c.d. “pacchetto adeguamento”) richiederà attenzione da parte di tutti gli operatori, pubblici e privati su diversi piani, tra cui ad esempio le modalità di campionamento e di analisi

⁹⁰ In particolare Art. 2, co. 10: «Il Ministero della salute, in qualità di Autorità competente, può avvalersi del Comando carabinieri per la tutela della salute, garantendone il coordinamento delle attività di accertamento con le attività di controllo svolte dalle altre Autorità territorialmente competenti. Il personale afferente al Comando dei carabinieri per la tutela della salute, nel caso rilevi la presenza di non conformità nei settori di cui al comma 1 del presente articolo, informa l'Autorità competente dei provvedimenti adottati».

ufficiale (art. 7, co. 1 e 2), il rispetto dei diritti difensivi, le modalità di contestazione e via discorrendo.

Basterà richiamare il tema della rinuncia alle aliquote aggiuntive previste dall'art. 7, co. 1, del citato decreto legislativo 27/2021.

Chi scrive ha già manifestato in occasione del convegno del 19 marzo 2021 organizzato dall'Istituto Zooprofilattico del Piemonte e Valle d'Aosta che la facoltà di rinuncia vada riferita in modo elastico e variabile, in quanto l'OSA-interessato non è solo e unicamente il soggetto (impresa alimentare) che "subisce" materialmente le operazioni di campionamento degli alimenti.

Nei casi appropriati (immaginiamo tutto l'ambito della vendita all'ingrosso) potranno ben esserci altri interessati (produttore reale, importatore, OSARI *et cetera*) che, in quanto potenzialmente pregiudicabili dagli accertamenti connessi al campionamento, devono essere messi nelle condizione di esercitare i diritti e facoltà conferiti dall'ordinamento e al contempo dovrebbero predisporre protocolli interni condivisi tra operatori-manufatturieri e operatori-distributori, anche in ottica di prevenzione dei reati contro la pubblica amministrazione rilevanti ai fini delle contestazioni di cui al decreto legislativo n. 231/2001.

In tale prospettiva la diarchia ministeriale in essere potrebbe essere volta a vantaggio generale, laddove si condividessero le buone prassi amministrative maturate in questi anni da tutte le autorità competenti operanti nell'ambito della disciplina sui controlli ufficiali delle filiere agroalimentari.

Coordinare le limitate risorse fisiche e intellettuali disponibili sul territorio, misurandone l'efficacia sulla base di dati oggettivi, al fine di un affinamento delle opzioni amministrative e/o legislative, discende dall'imperativo del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, co. 2, Cost.) e, sia concesso, lo impone l'esigenza di adattamento al tempo *extra-ordinem* che stiamo vivendo.

Daniele Pisanello

ABSTRACT

Con la legge 21 maggio 2021, n. 71, conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42 si conclude idealmente il travagliato adeguamento dell'ordinamento italiano alle disposizioni di cui al Regolamento UE n. 2017/625, applicabile dal 14 dicembre 2019, in materia di controllo ufficiale e altre attività ufficiali nelle filiere agro-alimentari. Il contributo analizza le correzioni apportate sul piano della legislazione penale alimentare, con il ripristino della vigenza della Legge n. 283/1962, e la riforma della diffida degli illeciti amministrativi agroalimentari e di sicurezza alimentare.

EN:

The law 21 May 2021, n. 71, conversion into law with amendments to the decree-law 22 March 2021, n. 42 ideally concludes the troubled adaptation of the Italian legal system to the provisions of EU Regulation no. 2017/625, applicable from 14 December 2019, on official control and other official activities in the agri-food supply chains. The contribution analyzes the corrections made on the level of the national criminal food legislation, with the restoration of the validity of Law no. 283/1962, and the reform of the injunction of administrative agri-food and food safety offenses.

PAROLE CHIAVE

Sicurezza alimentare; controlli ufficiali degli alimenti e filiere agro-alimentari; adeguamento al Regolamento n. 2017/625/UE; legge n. 283/1962 e regolamento di esecuzione; diffida degli illeciti amministrativi agroalimentari e di sicurezza alimentare.

Food safety; official control in the agri-food supply chains; Italian enforcement of Regulation no 2017/625/EU; Italian criminal food law; injunction of administrative agri-food and food safety offenses.