

Roma, 15 Aprile 2021

Prot. 570

**AI CONSIGLIERI DEI DIRETTIVI DI
CONFARTIGIANATO ALIMENTAZIONE**

**ALLE ASSOCIAZIONI TERRITORIALI
ALLE FEDERAZIONI REGIONALI
*con preghiera di diffusione ai Presidenti
Provinciali e Regionali di Settore***

LORO SEDI

OGGETTO: D. Lgs. 27/2021 – Adeguamento normativa controlli alle disposizioni del Reg. UE 2017/625.

E' entrato in vigore il 26 marzo scorso il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 (che trovate in allegato) pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 marzo 2021, **che adegua l'ordinamento italiano al Regolamento 2017/625 sui controlli ufficiali.**

Il provvedimento attua in 20 articoli il cuore della nuova legislazione comunitaria in materia, introducendo il principio della classificazione del rischio nella programmazione dei controlli di sanità animale e sicurezza alimentare. Qui di seguito un commento delle principali disposizioni riguardanti i settori della produzione e trasformazione alimentare.

Le autorità competenti- Il decreto interviene su assetti istituzionali, assegnando al Ministero delle Politiche Agricole un ruolo di autorità competente sui controlli alimentari non sanitari, intervenendo anche sulle relazioni della filiera con nuove procedure di controperizia e di controversia. Le Autorità competenti ad esercitare i controlli -ognuna per le proprie attribuzioni costituzionali- sono il Ministero della Salute, le Regioni e le Province Autonome, le Aziende sanitarie locali.

Il Ministero della Salute è l'autorità centrale di riferimento per il Regolamento (UE) 2016/429, in quanto responsabile dell'organizzazione e del coordinamento dei previsti controlli per la prevenzione e il controllo delle malattie animali trasmissibili. Inoltre, il Ministero della Salute è l'Autorità unica per i contatti dell'Italia con la Commissione europea e con gli altri Stati membri, in qualità di «organo di collegamento» nelle comunicazioni tra le Autorità competenti italiane.

Il Mipaaf- Il decreto legislativo offre una base legale più solida contro le frodi. Il Ministero delle politiche agricole è l'Autorità competente per tutti quei profili che - privi di impatto sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi - possono però incidere sulla loro correttezza commerciale.

La programmazione e la categorizzazione del rischio- Al Ministero della Salute spetta elaborare il Piano di Controllo Nazionale Pluriennale (PCNP) ex Piano Nazionale Integrato. I controlli ufficiali si svolgono «in base alla categoria di rischio assegnata e con frequenza adeguata». Il rating, la categorizzazione, si determina tenendo conto dei rischi propriamente detti, quelli che possono influire sulla sicurezza, l'integrità e la salubrità di alimenti e mangimi (i.e. rischi associati agli animali e alle merci, alle attività messe in atto dagli operatori), ma anche tenendo conto delle non conformità degli operatori e dell'affidabilità e dei risultati dell'autocontrollo messi in atto dagli operatori, compresi i regimi di certificazione di qualità privati.

Trasparenza- Come detta il Regolamento 625, i controlli ufficiali si svolgono con «un livello elevato di trasparenza» mettendo a disposizione del pubblico, almeno una volta all'anno, anche mediante la pubblicazione su internet, i risultati dei controlli. Rientra nel principio della trasparenza anche la pubblicità delle informazioni sul rating dei singoli operatori risultanti dai controlli ufficiali, purché i criteri di rating siano «oggettivi, trasparenti e pubblici» ed esistano garanzie di «equità, coerenza e trasparenza nel processo di attribuzione del rating».

Controllori e controllati- Ai fini dei controlli, gli operatori devono garantire l'accesso ai luoghi da ispezionare e alle informazioni documentali. Durante i controlli gli operatori devono anche fornire assistenza e collaborare con i controllori e sono tenuti ad assicurare il prelievo, gratuito, di una quantità sufficiente di matrici per consentire la formazione di campioni da analizzare. Per contro, il decreto introduce un sistema di contrappesi e di equilibri dando all'operatore controllato strumenti di controperizia (art. 35 Regolamento Controlli Ufficiali) e di controversia **tra le autorità competenti e gli operatori**, quando si ravvisassero delle divergenze sugli esiti dei controlli e dei campionamenti, ora disciplinati, rispettivamente, agli artt. 7 e 8 D. lgs. 27/2021.

Controperizia e controversia - Quanto alla controperizia, in particolare, i primi quattro commi dell'art. 7 regolamentano l'attività di prelievo del campione e di registrazione della stessa, nonché la comunicazione dell'esito delle analisi, prove, diagnosi; se l'esito delle analisi è sfavorevole, l'operatore ha diritto, a proprie spese, di fare condurre una controperizia a cura di un esperto di parte qualificato, consistente nell'**esame documentale delle registrazioni** inerenti le attività condotte, dal momento del campionamento sino all'emissione del rapporto di prova relativo alla singola analisi, prova o diagnosi. L'esame documentale viene richiesto all'Autorità competente che ha effettuato il campionamento **entro il termine perentorio di quindici giorni** dal ricevimento della comunicazione dell'esito sfavorevole. Rientra nella controperizia, laddove tecnicamente possibile, l'esecuzione a proprie spese presso un laboratorio accreditato di propria fiducia dell'**analisi, prova o diagnosi** fatta effettuare dall'operatore sull'aliquota eventualmente resa disponibile al momento del campionamento.

L'operatore che a seguito di controperizia non condivide le valutazioni dell'autorità competente in merito alla non conformità può attivare, entro il termine perentorio di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione dell'esito sfavorevole, la **procedura di controversia**, richiedendo alle autorità competenti di potere far effettuare, a proprie spese, il riesame della documentazione relativa alla analisi, prova o diagnosi iniziale **da parte dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS)**.

L'ISS si esprime entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione, trasmettendo l'esito della valutazione documentale alle parti interessate, all'Autorità competente e, per conoscenza, al laboratorio ufficiale che ha effettuato la prima analisi, prova o diagnosi.

Con apposita istanza e a proprie spese l'operatore, entro trenta giorni dal ricevimento dell'esito della valutazione della documentazione da parte dell'ISS, può chiedere allo stesso ISS **un'altra analisi**, prova o diagnosi. L'ISS procede alla ripetizione dell'analisi, anche avvalendosi, laddove lo ritenga opportuno, di un altro laboratorio ufficiale, dallo stesso individuato, comunque diverso da quello che ha condotto la prima analisi prova o diagnosi; successivamente, entro sessanta giorni dal ricevimento dell'istanza, notifica all'operatore gli esiti della ripetizione dell'analisi prova o diagnosi effettuata in sede di controversia; gli esiti vengono comunicati anche all'Autorità competente che ha disposto il campionamento per l'adozione di eventuali ulteriori provvedimenti e al laboratorio ufficiale che ha eseguito la prima analisi, prova o diagnosi.

Attenzione, perché queste procedure di controversia **sostituiranno**, a partire dal prossimo 26 marzo, **quelle stabilite dall'articolo 15 della legge 24 novembre 1981, n. 689** (compresa la revisione d'analisi) e **le procedure di analisi di cui all'articolo 223 disp. att. c.p.p.** .

Si tratterà di capire se una simile *sostituzione* sarà ritenuta conforme ai principi costituzionalmente garantiti del **giusto processo**.

Laboratori ufficiali - Ai laboratori ufficiali nazionali, il decreto riserva articolo ad hoc nel loro compito di analisi, prove e diagnosi sui campioni prelevati durante i controlli ufficiali e durante le altre attività ufficiali. In tali strutture vi rientrano i Laboratori nazionali di riferimento designati dal Minsalute per alimenti, mangimi, sanità animale e formulati fitosanitari.

Anagrafe degli stabilimenti - Da segnalare la previsione che nel sistema informativo del Minsalute, collegato ai sistemi delle autorità competenti regionali o locali, tramite appositi strumenti di condivisione indicati da un decreto del Minsalute per garantire il migliore impiego delle risorse ed evitare duplicazioni, sia realizzata un'anagrafe degli stabilimenti e degli operatori e siano inserite le informazioni riguardanti l'attività di controllo ufficiale.

Macellazione per uso domestico - Sono previste all'art. 16 specifiche disposizioni da seguire con indicazione delle specie animali consentite per la macellazione per autoconsumo e per conto terzi al di fuori degli stabilimenti registrati o riconosciuti.

Alimenti addizionati - L'art. 17 fissa l'obbligo per gli OSA di notificare al Minsalute al momento della loro commercializzazione gli alimenti addizionati di vitamine e minerali ai sensi del Reg. CE 1925/2006.

Abrogazioni - All'art. 18 del Decreto in commento figurano, infine, i provvedimenti **oggetto di abrogazione**.

Tra questi, balza all'occhio la **Legge 30 aprile 2013, n. 62**, recante la disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, di cui vengono fatte salve esclusivamente le disposizioni previste agli articoli 7, 10 e 22. Il provvedimento quindi prevedeva anche l'abrogazione delle **previsioni sanzionatorie penali contenute nell'art. 5**, fattispecie di reato applicata continuamente per la tutela della sicurezza igienico-sanitaria di alimenti e bevande.

Lo scalpore sollevato dall'abrogazione delle fattispecie penali poste a presidio della sicurezza alimentare per opera del Decreto legislativo n. 27/2021 non è rimasto privo di effetti. L'Ufficio del **Massimario della Corte di Cassazione** ha dedicato un'intera Relazione sull'abrogazione delle contravvenzioni di cui alla legge n. 283/62, manifestando preoccupazione per l'intervenuta integrale *abolitio criminis* e prospettando, al contempo, un vizio del provvedimento normativo in questione per **eccesso di delega**.

Anche a seguito di ciò due giorni prima dell'entrata in vigore del Decreto 27/2021 lo stesso legislatore ha fatto **dietro-front**, pubblicando in Gazzetta Ufficiale il Decreto - legge n. 42/2021, in vigore dallo scorso 25 marzo.

Il provvedimento modifica l'art. 18 del d. lgs. 27/2021 relativo alle *abrogazioni*, facendo **rivivere**, insieme ad altre disposizioni, **anche gli articoli 5, 6, 12 e 12 bis della legge 283/1962**.

Com'è noto, la tutela del consumatore in materia agroalimentare era stata articolata su tre livelli. Accanto alle **più gravi fattispecie del codice penale**, si affiancano le **contravvenzioni penali della Legge 283/61**, di vasta applicazione, riservando le violazioni di **minore gravità alla disciplina delle sanzioni amministrative**.

L'art. 5 della legge 283/61, si colloca appunto nel secondo livello di tutela, proteggendo il consumatore dagli alimenti:

- privati dei propri elementi nutritivi, mescolati con sostanze di qualità inferiore, o trattate in modo da modificarne la composizione naturale,
- in **cattivo stato di conservazione**
- con **cariche microbiche** superiori ai limiti stabiliti
- con aggiunta di **additivi chimici non autorizzati**
- con **residui di prodotti tossici** utilizzati in agricoltura per la protezione delle piante

Accanto alle sanzioni principali di arresto e ammenda, gli artt. 6, 12 e 12 bis stabiliscono anche **sanzioni accessorie** come la chiusura dello stabilimento o la revoca della licenza.

Il Legislatore quindi per la *straordinaria necessità ed urgenza* è ricorso alla legislazione d'emergenza al fine *“di modificare, prima della sua entrata in vigore, la disciplina delle abrogazioni introdotta con il predetto decreto legislativo n. 27 del 2021, al fine di evitare che rilevanti settori relativi alla produzione e alla vendita delle sostanze alimentari e bevande restino privi di tutela sanzionatoria penale e amministrativa con pregiudizio della salute dei consumatori”*.

L'intervenuto decreto-legge, fa quindi 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”*, **senza tuttavia indicare quali siano**, tra le disposizioni del d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327, recante regolamento di esecuzione della legge n. 283/1962, **quelle da ritenersi escluse dall'abrogazione**.

Qualora dovesse restare immutata in sede di conversione in legge, la previsione attualmente contenuta nel decreto-legge 42/2021 potrebbe creare non pochi problemi interpretativo-applicativi.

Negli allegati al provvedimento sono indicate:

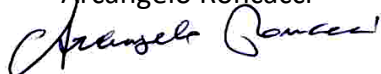
- nell'all. 1 le modalità di campionamento per le analisi, prove e diagnosi di laboratorio di matrici per verificarne, la conformità alle normative inerenti i settori di cui all'art. 2 comma 1 oppure per raccogliere elementi per la valutazione del rischio;
- nell'all. 2 le modalità di campionamento dei prodotti alimentari per stabilire i residui di prodotti fitosanitari per controllare la loro conformità ai limiti massimi;
- nell'all. 3 le modalità di campionamento dei prodotti alimentari per la verifica delle caratteristiche qualitative e merceologiche.

Le sopra indicate modalità di campionamento potranno essere aggiornate con apposito decreto del MIPAAF previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti.

IL RESPONSABILE

Arcangelo Roncacci



IL PRESIDENTE

Massimo Rivoltini



ALL.