

Vigilanza alimentare: aspetti amministrativi e penali

Servizio Affari Generali e Legali
APSS Trento

Dott. Ivan Corelli

28 febbraio 2019

Differenze tra illecito penale e amministrativo

- **Illecito penale**

ogni fatto umano che comporti la lesione o la messa in pericolo di un bene giuridico ritenuto meritevole di tutela da parte dell'ordinamento, nel quadro dei valori costituzionali

- **Illecito amministrativo**

violazione di una norma giuridica che comporta, [...] la comminazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ed eventuali sanzioni accessorie

- **Rapporto tra sanzione penale e**

amministrativa: riserva costituzionale e riserva di legge ordinaria

Il procedimento amministrativo (L.241/90)

- Cos'è il procedimento amministrativo:
- FASI principali:
 - Iniziativa
 - Istruttoria
 - Decisionale
 - Comunicazione

Attività di ispezione nell'ambito vigilanza amministrativa I

Poteri dell'organo accertatore

Atti di accertamento art. 13

- assumere informazioni;
- procedere a:
 - ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora;
 - a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica;
 - eseguire il sequestro cautelare;
 - procedere a perquisizioni (in luoghi diversi dalla privata dimora, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova)
 - esercitare degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti

Attività di ispezione nell'ambito vigilanza amministrativa II

Limiti dei poteri di accertamento

- L'attività di accertamento degli illeciti amministrativi rientra nella tipica funzione amministrativa di controllo.
- I limiti dei poteri di accertamento non sono stabiliti dalla legge ma si ricavano dai principi generali in materia di libertà del cittadino.
- Il cittadino è tenuto a non impedire l'esercizio dei poteri dell'organo accertatore e a non intralciare l'adempimento dei compiti d'ufficio ma non è tenuto a collaborare positivamente (ad es: rendere dichiarazioni).
- L'organo procedente non ha poteri di coercizione e non ha poteri di punizione di fronte all'inerzia o al rifiuto di collaborazione del cittadino.

Attività di ispezione nell'ambito vigilanza amministrativa III

Contestazione

L'articolo 14 non prevede un contenuto specifico dell'atto di contestazione ma la giurisprudenza ha ritenuto necessarie almeno le seguenti indicazioni:

- a) data e luogo della contestazione;
- b) data e luogo dell'avvenuta violazione;
- c) generalità e residenza del trasgressore e dell'obbligato in solido;
- d) fatto commesso e norme violate;
- e) sottoscrizione dell'agente accertatore
- g) struttura competente per la ricezione di scritti difensivi/eventuale richieste di audizione;

Qualora come prassi, non sia avvenuta la contestazione immediata, gli estremi della violazione devono essere notificati agli interessati, nel termine di novanta (90) giorni dall'accertamento, ove residenti nel territorio della Repubblica e di trecentosessanta (360), se residenti all'estero.

La notificazione avviene nelle forme di legge (pec/servizio postale) secondo quanto stabilito dall'articolo 149 Codice Procedura Civile (Notificazione a mezzo del servizio postale: legge 20 novembre 1982, n. 890 e s.m.).

Attività di ispezione nell'ambito vigilanza amministrativa IV

La responsabilità del trasgressore

Art. 3. Elemento soggettivo

La responsabilità e le società

La solidarietà art. 6 comma 3

Attività di ispezione nell'ambito vigilanza amministrativa V

Atti amministrativi per l'individuazione del
responsabile

Strumenti:

- Visura camerale
- Piano di autocontrollo
- Raccolta informazioni

Criteri per l'individuazione del soggetto responsabile:

- Tipologia di violazione
- Natura giuridica della società
- Dimensioni
- Articolazione interna

Delega:

- soggetto capace ed idoneo all'incarico
- capacità decisionale e poteri di spesa in autonomia di regola forma espressa e non tacita contenuto chiaro e specifico

Attività di ispezione nell'ambito vigilanza amministrativa VI

La responsabilità e le società

Impresa individuale: titolare

Società di persone Società in nome collettivo (s.n.c.):
tutti i soci amministratori (salva la prova dell'esistenza di un
amministratore preposto in via esclusiva a quel compito)

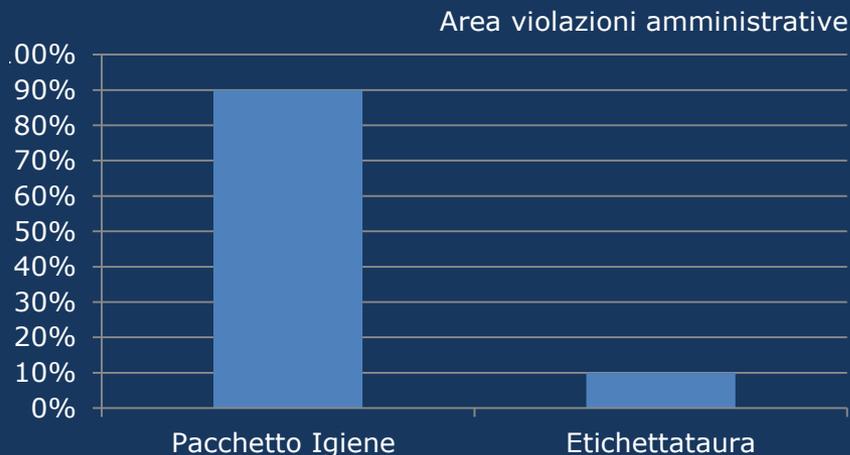
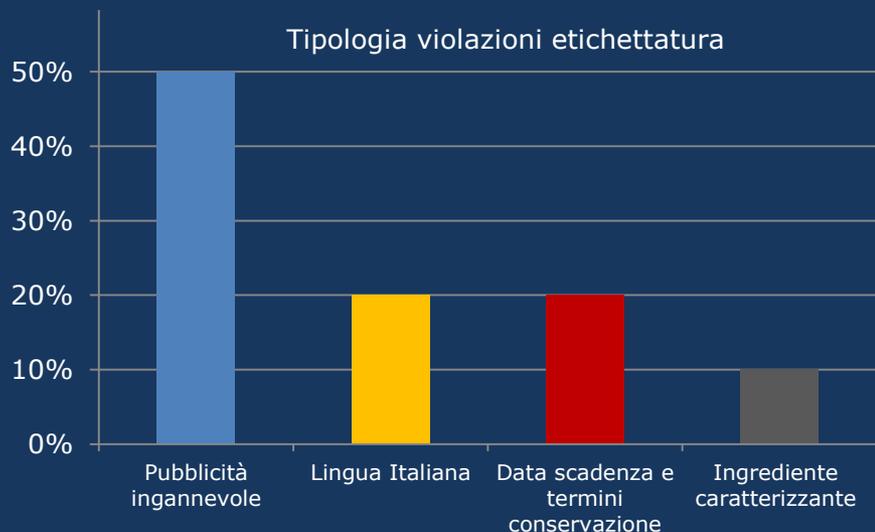
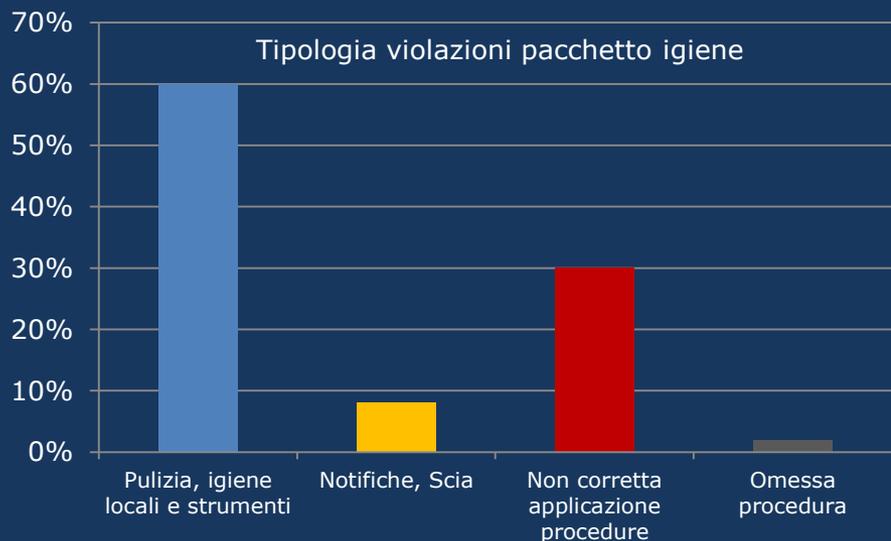
Società in accomandita semplice (s.a.s.):
soci accomandatari

Società di capitali

***Società per azioni (s.p.a.) e Società a responsabilità limitata
(s.r.l.):***

Rappresentante legale o delegato (indagini sul modello
organizzativo)

Principali illeciti amministrativi in materia alimentare



Gli strumenti tipici dell'azione amministrativa di controllo:

- Rapporto d'ispezione
- Verbale di contestazione
- Verbale di prelievo
- Verbale di sequestro
- Provvedimenti A.C. (art.54 REG CE 882/2204)

Le caratteristiche essenziali del provvedimento amministrativo

- L. 7 agosto 1990, n. 241: Principi generali dell'attività amministrativa estensibili ai provvedimenti adottabili nell'attività di vigilanza
- P.A: agisce con atti di diritto privato o con atti autoritativi
- Il Provvedimento deve:
 - Forma scritta
 - Essere motivato
 - Essere comunicato nelle forme di legge
 - Concetto di efficacia
- I provvedimenti autoritativi:
 - Modalità di esecuzione
 - Garanzia di difesa

L'attività di campionamento tra attività di PA e PG

- Il campionamento quale strumento dell'attività amministrativa di accertamento.
- Previsione procedure di garanzia

Riferimenti generali e specifici

- Art. 15 Accertamenti mediante analisi di campione Legge n. 689/1981
- Art. 1 Accertamento mediante analisi di campioni (nel settore alimentare) Legge 30 aprile 1962, n. 283
- **Accertamento mediante analisi di campioni**

Qualora durante l'attività di vigilanza il personale tecnico ravvisi l'opportunità di effettuare prelievo di campioni di alimenti seguirà le modalità indicate dalla legge 30 aprile 1962, n. 283 e relativo regolamento di esecuzione (D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327).

Presupposti e tipologie di sequestro

Sequestri amministrativi

- amministrativo
- sanitario

Sequestri penali

- preventivo
- probatorio

Sequestro amministrativo

Fonte: Atti di accertamento art. 13 Legge n. 689/1981

Chi: Il personale in sede di ispezione può procedere al sequestro delle merci in conformità a quanto previsto dagli articoli 13 – 19 – 20 della legge 689/1981. Tale tipologia di sequestro non è soggetto a conferma o convalida.

Quando: di norma in assenza di criticità di carattere igienico sanitario

Altro: L.689/81 art. 17 c.6 (obbligo del rapporto) e 19 (sequestro).

Sequestro sanitario

Fonte: Atti di accertamento art. 13 Legge n. 689/1981 e L.283/62

Chi: Il personale in sede di ispezione può procedere al sequestro delle merci ove risulti necessario per la tutela della salute pubblica, in conformità a quanto previsto dagli articoli 1 della legge 30 aprile 1962 n. 283 e articolo 20 del regolamento di attuazione (D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327).

Quando: di norma per assicurare la salute pubblica

Altro: Il sequestro deve essere confermato entro 48 ore dal Direttore del Dipartimento di Prevenzione. Timing per gestione dissequestro (10 gg,).

Provvedimenti di intervento I (Reg. CE 882/2004- da parte dell'A.C.)

Art. 54 Azioni in caso di non conformità alla normativa:

L'autorità competente che individui una non conformità interviene per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione. **Nel decidere l'azione da intraprendere**, l'autorità competente **tiene conto della natura della non conformità** e dei dati precedenti relativi a detto operatore per quanto riguarda la non conformità.

Provvedimenti di intervento II (Reg. CE 882/2004 - da parte dell'A.C.)

MISURE ADOTTABILI:

- l'imposizione di procedure di igienizzazione o di qualsiasi altra azione ritenuta necessaria per garantire la sicurezza del mangime e degli alimenti o la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali;
- la restrizione o il divieto dell'immissione sul mercato, dell'importazione o esportazione di mangimi, alimenti o animali;
- il monitoraggio e, se necessario, la decisione del richiamo, del ritiro e/o della distruzione di mangimi o alimenti;
- l'autorizzazione dell'uso di mangimi o di alimenti per fini diversi da quelli originariamente previsti;
- la sospensione delle operazioni o la chiusura in toto o in parte dell'azienda interessata per un appropriato periodo di tempo;
- la sospensione o il ritiro del riconoscimento dello stabilimento;
- le misure di cui all'articolo 19 sulle partite provenienti da paesi terzi;
- qualsiasi altra misura ritenuta opportuna dall'autorità competente.

Provvedimenti di intervento *III* **(Reg. CE 882/2004- da parte dell'A.C.)**

OPPOSIZIONE CONTRO LE MISURE ADOTTATE

L'interessato ha facoltà di presentare ricorso:

- direttamente in sede giurisdizionale davanti al TAR di Trento entro 60 giorni dalla comunicazione dell'atto;
- entro 30 giorni dalla comunicazione dell'atto, al Direttore del Dipartimento di prevenzione dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento, il quale dovrà a sua volta pronunciarsi entro 30 giorni dalla notifica del ricorso;
- avverso la decisione del rigetto del ricorso è comunque ammesso ricorso giurisdizionale al TAR di Trento entro 60 giorni dalla notifica della stessa.

Reati in materia alimentare

Frode sanitaria e frode commerciale

Frodi sanitarie: il presupposto della frode è insito nella **probabilità o certezza** di procurare un danno alla salute dei cittadini, di rendere potenzialmente o sicuramente nocive le derrate alimentari.

Delitti di comune pericolo mediante frode:

- art. 439 c.p. Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari
- art. 440 c.p. Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari art 442 c.p. Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate
- art 444 c.p. Commercio di sostanze alimentari nocive

Reati in materia alimentare

Legge 30 aprile 1962 n. 283:

disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande- artt. 5, 6, 12

Reati contravvenzionali:

si tratta di reati di pericolo e non di danno; per la punibilità di essi non si richiede che le sostanze alimentari si siano manifestate in concreto nocive alla salute pubblica, essendo sufficiente che abbiano in sé l'attitudine a produrre nocimento alla pubblica salute.

Reati in materia alimentare

Concetto di **PERICOLOSITA'**: potenziale attitudine di una sostanza alimentare a cagionare un danno alla salute con contestuale probabilità che il danno alla salute si verifichi.

Concetto di **NOCIVITA'**: attitudine concreta ed imminente di una sostanza alimentare a cagionare un danno alla salute se consumata nelle condizioni in cui si trova.

Le diverse fattispecie

La Sofisticazione è un'operazione che consiste nell'aggiungere all'alimento sostanze estranee che ne alterano l'essenza, corrompendo o viziando la composizione naturale e simulandone la genuinità con lo scopo di migliorarne l'aspetto o di coprirne difetti.

Mozzarella trattata con perossido di benzoile per sbiancarla;

Salsiccia fresca trattata con additivo a base di anidride solforosa per renderla di colore rosso vivace.

Le diverse fattispecie

- **L'adulterazione** comprende tutte le operazioni che alterano la struttura originale di un alimento mediante sostituzione di elementi propri dell'alimento con altri estranei, ovvero con la sottrazione o aumento delle quantità proporzionali di uno o più dei suoi componenti, lasciando loro l'apparenza originaria.
- Le adulterazioni hanno riflessi non solo commerciali ma anche igienico-nutrizionali e, in alcuni casi, di grave pericolo per la salute pubblica. (si vedano artt. 440, 442 e 444 c.p.)

Es:

aggiungere acqua al vino;

aggiungere alcool metilico/metanolo al vino;

produrre mozzarella con latte in polvere zootecnico;

sottrarre grasso latte.

Le diverse fattispecie

- **La contraffazione** consiste nel formare ex novo un alimento con l'apparenza della genuinità in quanto prodotto con sostanze diverse, per qualità o quantità, da quelle che normalmente concorrono a formarlo. Si tratta di una vera e propria falsificazione in quanto consiste nel dare fraudolentemente l'apparenza di genuinità ad una sostanza che si distingue da quella imitata per caratteristiche qualitative e quantitative. (si vedano artt. 440, 441,442 e 444 c.p.).

(Esempi: vendita di olio di semi per olio di oliva; acque gassate o bibite analcoliche con anidride solforosa).

Le diverse fattispecie

- **L'alterazione** – Una sostanza alimentare si dice in stato di alterazione, quando la sua composizione originaria si modifica a causa di fenomeni degenerativi spontanei, determinati da errate modalità di conservazione o eccessivo prolungamento dei tempi di conservazione.



Relazione tra L.283/62 (art. 5,6) e C.P. (delitti colposi contro la salute pubblica artt. 440,444,452)

Le norme del codice penale puniscono le condotte di contraffazione, adulterazione ecc. delle sostanze alimentari e le condotte che, pur non costituendo contraffazione né adulterazione, mettono in pericolo la salute pubblica.

Diversamente gli articoli 5 e 6 della L.283/1962 hanno il fine di garantire la genuinità/salubrità dei prodotti alimentari e delle bevande.

Mentre le norme del Codice penale sono a presidio diretto della salute pubblica, la legge 283/1962 tende a garantire l'igiene della produzione e della vendita degli alimenti e , quindi, in modo indiretto a tutelare anche la salute pubblica.

RAPPORTO di SUSSIDIARIETA'.

Grazie dell'attenzione



**L'entusiasmo genera risultati e i
risultati creano persone di successo**