



## Controllo ufficiale nell'*e-commerce* di alimenti: aspetti operativi e criticità nel prelievo di campioni. Esperienza di campo.

Maria Grazia Cofelice Dirigente veterinario Asl Pescara\*– Fabrizio Lodi Dirigente veterinario Asl Pescara– Antonio Di Luca Dirigente veterinario Ast Ascoli Piceno\*

\*Gruppo di lavoro Diritto e legislazione veterinaria – Dicembre 2023

L'*e-commerce* alimentare, ossia la vendita di alimenti *online*, ha raggiunto, per ovvie ragioni, il suo culmine con la pandemia COVID-19<sup>(1)</sup>. Attualmente, per svariati motivi attinenti, ad esempio la comodità e celerità nonché la modernità e i nuovi costumi nell'approvvigionamento degli alimenti, l'*e-commerce* mantiene un suo interesse tra determinate fasce di consumatori. La modalità di vendita *online*, se da un lato si è rivelata subito efficace sia per l'OFA (Operatore della Filiera Agroalimentare) sia per il consumatore finale, grazie a diversi aspetti vantaggiosi che ne hanno consentito una rapida diffusione quali l'assenza di barriere geografiche e di orari, i costi operativi bassi, l'inventario semplice da automatizzare, la facilità d'acquisto, la vasta gamma di prodotti partendo da quelli più commerciali a quelli di "nicchia", comprendendo alimenti sia freschi sia secchi, dall'altro è stata individuata da numerose imprese alimentari quale strumento per eludere obblighi normativi come il riconoscimento comunitario<sup>(2)</sup>.

In questo nuovo e crescente contesto commerciale, un ruolo sicuramente di garanzia è quello spettante alla Autorità Competente (AC), non ultima a quella locale (ASL), attraverso la programmazione ed esecuzione di innovativi controlli ufficiali sul "*commercio on-line*", specificatamente disciplinati nel Reg. (UE) n. 625/2017<sup>(3)</sup> (di seguito RCU) e tendenti a verificare in generale la conformità nel settore relativo a "*gli alimenti e la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti*".

La possibilità che, in questo nuovo contesto commerciale, la non conformità scaturisca anche da una subdola e fraudolenta condotta, comporta per il personale dell'AC un affinamento nel ricorso ai metodi e alle tecniche di controllo per quanto applicabili, attraverso, non solo, una adeguata formazione sui progrediti processi di produzione industriale e sulle nuove modalità di commercio ad essi collegate, ma anche attraverso l'acquisizione di risorse strumentali e finanziarie che consentano l'effettivo espletamento del controllo ufficiale in quella che è "*una lotta sempre più accanita tra la scienza al servizio della prevenzione e della repressione e la scienza al servizio della frode*"<sup>(4)</sup>.

Premessa l'obbligatorietà per gli OFA di registrazione presso l'autorità competente locale ai sensi dell'art. 6 del Reg. (CE) 852/2004, il commercio *on line* di alimenti non può essere esente da controlli ufficiali che, sostanzialmente e sinteticamente possono essere differenziati nelle seguenti fasi:

- l'acquisizione diretta (verifiche da remoto o per altre vie) o indiretta (es. segnalazioni da parte di consumatori) dell'esistenza in rete di attività di commercio *on line* di alimenti operanti nel proprio territorio di competenza;

(1) "I dati di Confartigianato evidenziano che 197 mila micro e piccole imprese, pari al 58,5% del settore, nel corso dell'emergenza sanitaria, hanno diversificato i canali di vendita ma è difficile stimare i dati di dettaglio considerato che le rilevazioni Istat2, per esempio, misurano solo i dati delle imprese alimentari che hanno come attività prevalente o esclusiva la vendita attraverso Internet (codice Ateco 47911) e non arrivano quindi a misurare il peso delle imprese che svolgono in prevalenza un'attività commerciale secondo i canali ordinari e che si avvalgono «anche» del commercio elettronico." Tratto da *L'e-commerce di prodotti alimentari. Leggibilità e accessibilità delle informazioni tra aspetti normativi e questioni tecnologiche* - riv. ALIMENTA Fascicolo 4/2022, pag. 686;



- (2) Esistono tre modalità per realizzare il commercio elettronico in ambito alimentare: **(a)** la vendita attraverso l'intermediazione di una o più piattaforme digitali (*marketplace* come Amazon, Ebay, Alibaba ecc. oppure piattaforme per la vendita di servizi come il food delivery) dove i singoli produttori collocano una propria inserzione e l'acquisto è mediato dal gestore che fornisce solo una sorta di vetrina, facendosi carico della pubblicità e di mettere in contatto domanda e offerta; **(b)** il sito web aziendale con la sezione dedicata allo shop on line, dove il contatto con l'acquirente avviene direttamente, senza la mediazione di figure terze; **(c)** l'interazione con i clienti tramite comunicazioni dirette per definire le compravendite via Internet (es. e-mail, Facebook, Instagram, whatsapp).
- (3) REGOLAMENTO (UE) 2017/625 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 marzo 2017 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, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali)
- (4) P. Nuvolone in "Relazione introduttiva a problemi penali in tema di frodi alimentari" Atti del quarto simposio di studi di diritto e procedura penali Varenna, Villa Monastero 5-7 giugno 1968, Editore Giuffrè 1971
- "l'ispezione" da remoto del sito individuato, comprensiva, ad esempio, delle informazioni di interesse sanitario della impresa operante e della corretta etichettatura degli alimenti in vendita ai sensi del Reg. (UE) 1169/2011;
  - il campionamento di alimenti messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza attraverso il cosiddetto "acquisto in modo anonimo" detto anche "acquisto con clienti *civetta*".

Sul campionamento di alimenti messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza il RCU pone particolare attenzione e in particolare il considerando 49 recita testualmente "*Per eseguire controlli ufficiali sul commercio tramite internet o altre modalità a distanza, le autorità competenti dovrebbero poter ottenere campioni mediante ordini effettuati in modo anonimo (noti anche come «acquisto con clienti civetta») da sottoporre successivamente ad analisi, prove o verifica della conformità. Le autorità competenti dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per tutelare i diritti degli operatori a una controperizia»*"

Una specificazione di carattere procedurale è contenuta nell'art. 36 del RCU stesso in cui è prevista la possibilità che l'AC ordini dagli operatori matrici alimentari senza svelare la propria identità (acquisto con clienti *civetta*) al fine di costituire idonei campioni da sottoporre ad analisi preservando il diritto dell'OFA di essere successivamente informato e messo nelle condizioni di esercitare il proprio diritto di difesa mediante ricorso all'istituto della controperizia ed eventualmente controversia nei modi e nei termini previsti nell'art. 35 del RCU ed ulteriormente disciplinati nel D.Lgs. 27/2021 <sup>(5)</sup> e nota ministeriale esplicative <sup>(6)</sup>. Partendo da questi presupposti, il Servizio Veterinario Igiene Alimenti di Origine Animale (S.V.I.A.O.A.) della A.S.L. di Pescara, ha implementato l'attività di controllo ufficiale ponendo l'attenzione sugli acquisti "*a distanza*", ovvero su come effettuare "*l'acquisto in modo anonimo*" ai fini del successivo campionamento.

La prima fase è stata quella di rapportarsi con i diversi uffici dell'Amministrazione Generale della A.S.L., con l'intento di voler dimostrare la necessità di dare avvio a questa "*nuova attività istituzionale*". Necessaria è stata la deliberazione da parte del Direttore Generale avente ad oggetto "**Attivazione della procedura per i controlli della sicurezza alimentare sul commercio on line di alimenti di origine animale**" (**Deliberazione del Direttore Generale Azienda Sanitaria Locale di Pescara n. 1324 del 23.08.2023**). Passo successivo è stato quello di individuare, da parte del Direttore del Servizio, operatori responsabili per questa tipologia di controllo con relativa formalizzazione di incarico ufficiale.

Individuati quindi i responsabili questi hanno proceduto a:

1. acquisire la disponibilità di cellulari con utenza mobile presso l'ufficio approvvigionamento beni e servizi;
2. acquistare una carta *Postepay* (circuito Visa) con relativa ricarica di importo per procedere agli acquisti (il tutto tramite l'ufficio Economo Cassiere);



3. inserire detta carta nel circuito *PayPal* la cui scelta è stata dettata da due aspetti fondamentali:
  - permettere di effettuare pagamenti on-line, ovvero effettuare transazioni senza condividere i dati della carta con il destinatario finale del pagamento; viene quindi garantito l'anonimato concretizzandosi così l'acquisto "*con cliente civetta*";
  - il sistema è assoggettato alle norme del Testo Unico Bancario e pertanto, nello svolgimento delle proprie funzioni bancario-finanziarie, *PayPal* è equiparato a un istituto di credito italiano ed in quanto tale è soggetto alla sorveglianza della Banca d'Italia ed a tutte le leggi italiane di settore.
4. creare un indirizzo mail (*civetta*) come identificativo di riferimento e quindi associarlo al proprio account *PayPal*;
5. individuare fisicamente un indirizzo di recapito della merce non riconducibile all'A.C.;
6. acquistare un *Data-Logger* di temperatura (munito di valido certificato di taratura a norma ISO) da utilizzare per il monitoraggio della stessa durante la conservazione dei prodotti presso gli uffici del Servizio ASL prima delle operazioni di campionamento e per il successivo trasporto all'IZSAM con idoneo frigorifero portatile in dotazione.

<sup>(5)</sup> DECRETO LEGISLATIVO 2 febbraio 2021, n. 27 Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117.

<sup>(6)</sup> Nota Ministero della Salute "Controperizia e controversia - articoli 7 e 8 del d.lgs. 21 aprile 2021, n. 27, indicazioni applicative." del 17.05.2023

All'atto pratico si è quindi effettuato, in data 31.08.2023, il primo "*acquisto civetta*" con l'intento di effettuare un controllo microbiologico (ricerca/numerazione di *Listeria monocytogenes*). Sono stati pertanto "acquistati" *on line* su circuito *Pay Pal* salumi stagionati (5 confezioni da 900 g ognuna) prodotti in uno stabilimento umbro. All'arrivo della merce è stata rilevata la sua temperatura di trasporto/consegna (4°C), verificata la rispondenza dell'ordine nonché l'attribuzione di un unico lotto (fondamentale e necessario per poter effettuare operazioni di campionamento).

Una volta recapitata la merce, *ex art 36 co. 2 lett. a) RCU*, è stato necessario comunicare alla ditta produttrice/fornitrice la reale motivazione dell'acquisto ovvero quella di un controllo ufficiale invitando la stessa a partecipare/presenziare alle operazioni di campionatura (in questo caso al confezionamento di due aliquote, di cui una di appoggio, del peso di ca kg 2,250 cad.) indicando giorno, ora e luogo.

L'OFA è stato infine invitato a procedere al rimborso della somma spesa per l'acquisto poiché, ai sensi dell'art. 6 co. 6 del D. Lgs. n. 27/2021, "*gli operatori sono tenuti ad assicurare che le Autorità competenti di cui all'articolo 2. Comma 1, possano prelevare gratuitamente, nell'ambito dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali, quanto disposto dall'articolo 34 del Regolamento*". In data 18.09.2023 si è proceduto alle operazioni di campionamento (formazione delle aliquote) redigendo opportuno verbale (nel quale si è dato atto dell'assenza della parte convocata); lo stesso veniva trasmesso a mezzo PEC all'OFA. Quindi il campione composto da due aliquote, da cinque unità campionarie ciascuna, veniva trasportato (con auto aziendale munita di frigo portatile), presso i laboratori dell'IZSAM per le successive analisi.

L'OFA, quindi, ha effettuato il rimborso della somma utilizzata per "*l'acquisto civetta*" dandone tempestiva comunicazione a mezzo PEC all'Ufficio procedente, trasmettendo contestualmente copia della contabile di accredito. In data 03.10.2023 l'IZSAM ha comunicato l'esito delle analisi dal quale è emerso l'assenza del patogeno ricercato; quindi il giorno successivo, 04.10.2023, si è proceduto a darne comunicazione alla ditta produttrice a mezzo PEC. **(Diagramma 1)**

Valutando quelle che sono le possibili criticità legate alle diverse tipologie di controllo (microbiologico e/o chimico/fisico) e facendo riferimento a un'analisi sia concettuale sia pratica (avendo iniziato "prove" sul campo), si può considerare che in entrambi i casi il primo problema è stato quello di considerare le quantità da prelevare senza arrecare un dispendio economico eccessivo all'OFA. Infatti, molto spesso, i



prodotti si rinvenivano in vendita *on-line* in confezioni che non permettono un corretto campionamento dal punto di vista quantitativo (ovvero un quantitativo superiore a quello necessario).

Altro punto focale potrebbe essere la “disponibilità/collaborazione” da parte dell’OFA a subire “acquisti civetta” a proprie spese; nel caso in esame non si sono riscontrati problemi nel “rimborso” prendendo atto di una piena collaborazione da parte dell’operatore.

Valutando singolarmente le due tipologie di campionamento possiamo considerare quanto segue.

- Nel caso di campionamento per **controlli microbiologici**, ai sensi del D. Lgs. n. 27/2021 e nota ministeriale collegata, il campione da inviare al laboratorio ufficiale per l’effettuazione delle analisi, è composto, di norma, da una **singola aliquota** (non è assicurata la riproducibilità a causa della prevalenza e distribuzione del pericolo nelle matrici, deperibilità dei campioni o delle matrici). All’arrivo della merce acquistata mediante “*acquisto civetta*”, l’autorità competente, dopo essersi “dichiarata al venditore” procede ad inviare la matrice al laboratorio accreditato per i controlli microbiologici. A tal proposito, al fine di garantire il diritto di difesa dell’OFA e in ossequio a quanto disposto dall’articolo n. 223, co. 1, disp. att. c.p.p., dovrà essere data comunicazione ufficiale circa la data e l’orario di apertura del campione per permettere allo stesso di presenziare a dette operazioni. In questo caso l’eventuale controperizia e/o controversia sarà prettamente documentale.

### **Le criticità:**

1. trattandosi di controlli microbiologici il problema concreto che si presenta è quello del rispetto delle modalità di trasporto dell’alimento e, in particolare, nel caso di alimenti termosensibili, al mantenimento della catena del freddo, ovvero della temperatura di legge per garantire la corretta conservazione dell’alimento in attesa delle analisi di laboratorio. A tal proposito, in sede di redazione del verbale di campionamento dovrebbe essere data evidenza della temperatura di trasporto all’atto della consegna da parte del corriere/vettore, della successiva modalità di conservazione e quindi della temperatura al momento del recapito presso il laboratorio.
  2. nel caso di campionamento per ricerca di batteri (*Listeria monocytogenes*) per il quale è prevista l’*aliquota di appoggio*, le due aliquote dovranno avere lo stesso lotto di produzione;
  3. se la merce non arriva nel rispetto della temperatura di legge si procede ugualmente a campionamento o si procede al reso della merce al mittente (OFA)?
- Per quanto concerne i **controlli chimici**, il campione da inviare al laboratorio ufficiale per l’effettuazione di analisi, prove, diagnosi è costituito, di norma, in 4/5 aliquote ovvero:
    - a) aliquota per analisi presso il primo laboratorio ufficiale;
    - b) aliquota per OFA presso cui è stato prelevato il campione che la farà analizzare presso laboratorio privato (controperizia analitica);
    - c) aliquota per OFA produttore in caso di preconfezionati (controperizia analitica);
    - d) aliquota per analisi di revisione presso l’ISS (fase successiva alla controversia documentale);
    - e) aliquota a disposizione per eventuale perizia disposta dall’autorità giudiziaria presso il primo laboratorio.

Pertanto all’arrivo della merce acquistata mediante “*acquisto civetta*” l’AC, dopo essersi “dichiarata”, procede alla campionatura (formazione delle aliquote) come sopra indicato e invia le previste aliquote al laboratorio accreditato per i controlli; quindi provvede a garantire la consegna delle aliquote b) e c) all’OFA.

### **Le criticità:**

1. gestione/consegna delle aliquote destinate alla parte per eventuale controperizia analitica;
2. unicità del lotto per la formazione del campione/aliquote;



Da questa breve disamina emerge che l'esecuzione di un campionamento ufficiale, sia per controlli microbiologici sia chimici, su prodotti alimentari venduti *on-line*, non è privo di difficoltà dovendosi garantire il diritto di difesa della parte che non si estrinseca solo nell'informare la stessa *ex art.* 223, co. 1, disp. att. c.p.c. della data e dell'orario di apertura del campione per poter (eventualmente) presenziare a dette operazioni, ma anche nel garantire la verifica delle modalità di trasporto (ad esempio catena del freddo), delle modalità di campionamento, della verbalizzazione e del successivo ed eventuale recapito delle aliquote (controperizia): "... *omissis* ....Le autorità competenti **dovrebbero** adottare tutte le misure necessarie per tutelare i diritti degli operatori a una controperizia..." (considerando 49 del RCU).

È giusto quindi non tenere in considerazione solo la presentazione del prodotto (etichetta e/o scheda tecnica) per perseguire eventuali "frodi commerciali" ma iniziare a mettere in pratica l'attività di campionamento per i controlli legati alla sicurezza alimentare, partendo proprio da quelle criticità che potrebbero creare ostacoli e problematiche a questa tipologia di controllo e quindi ponendo i necessari quesiti a livello di Autorità Competente Regionale o Autorità Competente Centrale laddove quanto dettato dal RCU risulti inapplicabile.



Diagramma 1

