



epic Berlino

19/09/2012-73824 P

AVVOCATURA DELLO STATO

Palermo

POSTA NORMALE

Palermo, li _____

B/M

Risposta a nota

Partenza N. _____

Nella risposta citare la data e i numeri della presente.
L'Amministrazione dovrà altresì comunicare il proprio codice fiscale

Del 18.4.2012

Cons. 2421/2012

N. Serv. 4/N.29937

OGGETTO: sicurezza alimentare - Autorità competente a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della L. 689/81

SERV.



ALL'ASS.TO REG.LE SALUTE
DIP. REG.LE ATTIVITA' SANITARIE
E OSSERVATORIO EPIDEMIOLOGICO -
SERVIZIO 4
4 IGIENE DEGLI ALIMENTI
VIA VACCARO 5
P A L E R M O

p.c.

ALL'ASS.TO REG.LE SALUTE
DIP. PIAN. STRATEGICA AREA
INTERDIP. 3 AA. GIURIDICI
PIAZZA O. ZIINO
P A L E R M O

70094
ALLA PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA
UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE
VIA CALTANISSETTA 2/e
P A L E R M O

Codesta Amministrazione propone alla Scrivente il seguente quesito: se l'Autorità competente a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 - e di conseguenza ad emettere l'ordinanza/ingiunzione di cui al successivo art. 18 - della legge 24 Novembre 1981, n. 689, con riferimento alle sanzioni amministrative previste per la violazione delle norme in materia di sicurezza alimentare di cui al D.Lgs. del 6 Novembre 2007, n. 193, sia l'Azienda Sanitaria Provinciale, ovvero il Sindaco del Comune in cui è stata commessa la violazione.

La Scrivente è dell'avviso che la competenza in questione appartenga all'Azienda Sanitaria per le seguenti ragioni.

Il Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 193, recependo la Direttiva 2004/41/CE relativa ai "controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore", ha abrogato numerosi atti normativi nazionali attuativi di provvedimenti di genesi comunitaria - abrogati a loro volta dalla citata Direttiva - ed altre norme nazionali preesistenti, che hanno a lungo costituito parte essenziale dell'intero quadro normativo in materia di igiene alimentare (Cfr. art. 3)

Ai sensi dell'art. 2 "Ai fini dell'applicazione dei regolamenti (CE) 852/2004, 853/2004, 854/2004 e 882/2004, e successive modificazioni, per le materie disciplinate dalla normativa abrogata di cui all'art. 3, le Autorità competenti sono il Ministero della salute, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le Aziende unità sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze[.].".

Per determinare correttamente la portata applicativa del D. Lgs. in ultimo citato, occorre anzitutto procedere all'esatta individuazione della nozione di autorità competente.

È opinione della Scrivente che il concetto di autorità competente ex art. 2 del D. Lgs. 6 Novembre 2007, n. 193, non determini l'automatica attribuzione della competenza a ricevere il rapporto ex art. 17 - e quindi ad emettere l'ordinanza ingiunzione ex art. 18 - della l. 689/1981.

A questa conclusione si perviene sulla base delle seguenti considerazioni:

1 - L'Autorità Competente ex art. 2 è tale essenzialmente ai fini di controlli di cui ai regolamenti comunitari costituenti il pacchetto igiene, e quindi alla stessa sono riservate le attività relative all'accertamento, valutazione e contestazione delle sanzioni, senza che ciò implichi anche l'automatica devoluzione della competenza materiale all'emissione dell'ordinanza ingiunzione ex art. 18 - e quindi alla ricezione del rapporto ex art. 17 - della l. 689/1981, non potendosi a priori escludere che l'Autorità che contesta la sanzione sia diversa da quella destinataria del rapporto, e deputata all'emissione dell'ordinanza ingiunzione.

2 - L'art. 6 dello stesso D. Lgs., ove sono elencate le sanzioni da applicare per l'inosservanza delle prescrizioni dettate dai regolamenti comunitari indicati all'art. 2, dispone al co. 15 che "Per quanto non previsto dal presente articolo, si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, al decreto legislativo 30

dicembre 1999, n. 507, e al decreto del Ministro della sanità in data 11 ottobre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 302 del 29 dicembre 2000."

Tale rinvio, posto che l'art. 6 nulla dispone direttamente in merito alla competenza alla ricezione del rapporto, comporta che l'individuazione dell'autorità competente alla ricezione del rapporto debba essere effettuata alla luce del disposto della legge n. 689 del 1981 e segnatamente dei suoi articoli 17 e 18.

L'art. 17, co. 1, della legge n. 689 del 1981 così dispone: *"qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione [...] deve presentare rapporto [...] all'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al prefetto"*.

Il co. 3 dello stesso articolo ha cura di chiarire che *"Nelle materie di competenza delle Regioni e negli altri casi, per le funzioni amministrative ad esse delegate, il rapporto è presentato all'ufficio regionale competente"*.

I primi due commi del successivo art. 18 stabiliscono che l'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'art. 17, se ritiene fondato l'accertamento, determina con ordinanza motivata la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento all'autore della violazione. In caso contrario emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto.

Alla stregua del combinato disposto degli artt. 17 e 18 della legge n. 689 del 1981, pertanto, l'autorità competente ad emanare l'ordinanza-ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa si identifica con quella che è destinataria del rapporto relativo alla violazione accertata e che, per le materie di competenza delle Regioni e per le funzioni amministrative ad esse delegate, viene identificata ai sensi dell'art. 17, co. 3, *"nell'ufficio regionale competente"*, la cui individuazione, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, deve essere effettuata in base all'ordinamento regionale (In questo senso Cass., Sez. I, sent. n. 1625 del 15-02-1995).

È a questo punto fondamentale osservare che, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.28/1996 - relativa alla legittimità costituzionale della legge regionale 29 gennaio 1987, n. 4, adottata dall'Emilia-Romagna relativa alla *"applicazione di sanzione amministrativa a carico dei viaggiatori dei servizi pubblici di*

linea sprovvisti di valido titolo di viaggio" nella parte in cui attribuiva la competenza all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie al direttore dell'azienda speciale dei trasporti - "la competenza sanzionatrice non attiene a una materia a sé, ma accede alle materie sostanziali rispetto alle quali svolge una funzione rafforzatrice dei precetti stabiliti dal legislatore (sent. n. 115 del 1995; sent. n. 60 del 1993; sent. n. 401 del 1992, sent. n. 123 del 1992; sent. n. 365 del 1991; sent. n. 1034 del 1988 e sent. n. 740 del 1988)."

Da tale assunto, pacifico anche in dottrina, è ragionevole desumere che sussista un parallelismo fra la competenza sanzionatoria e quella "materiale" cui la prima si riferisce, così che l'organo fornito di competenza "materiale" lo è anche di competenza "sanzionatoria", salva eventuale deroga disposta da norma di rango legislativo.

Decisiva appare ai nostri fini, quindi, la ricostruzione della legislazione regionale nella materia.

Tale operazione è compito di non facile soluzione in ragione del succedersi di disposizioni normative e amministrative non sempre chiare e coerenti.

Il punto di partenza da cui muovere è rappresentato dalla legge regionale 3 novembre 1993, n. 30, pubblicata nella G.U.R.S. n. 54 dell'8 novembre 1993, recante "Norme in tema di programmazione sanitaria e di riorganizzazione territoriale delle unità sanitarie locali."

L'art. 38, rubricato "Funzioni in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria", nell'operare il trasferimento alle unità sanitarie locali delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria non riservate dalla medesima legge allo Stato ed alla Regione, al comma 4 dispone che "Fino al riordinamento degli uffici periferici dell'Assessorato regionale della sanità e al riassetto delle relative funzioni dirigenziali, i provvedimenti di competenza regionale in campo sanitario di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, ed in particolare quelli di cui all'articolo 18 della stessa legge, sono adottati dal sindaco competente per territorio che provvederà a versare le relative somme alla Regione"

Non può non evidenziarsi come la l.r. 30/1993 si ponga nel solco tracciato dalla l. 502/1992 e vada letta nell'ottica di una ridefinizione, strutturale e funzionale, del servizio sanitario regionale.

Da quest'angolo visuale appare evidente come la competenza del Sindaco - che possiede una esplicita caratterizzazione transitoria, essendo risolutivamente condizionata "[...]al riordinamento degli uffici periferici dell'Assessorato regionale della

sanità e al riassetto delle relative funzioni dirigenziali[...]" – trovi una giustificazione nell'esigenza di colmare il deficit strutturale degli uffici periferici dell'Assessorato, in vista di una prossima ridefinizione organizzativa che, estinguendo la competenza del Sindaco, avrebbe determinato il ricongiungimento in capo all'Amministrazione regionale della competenza primaria di natura materiale e di quella secondaria e ancillare, di natura sanzionatoria.

Ne deriva, conseguentemente, che non può non porsi sul piano ermeneutico il problema della perdurante vigenza del regime transitorio istituito dall'art. 38 della l. r. n. 30/1993, a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, a maggior ragione se si considerano i successivi interventi legislativi regionali in materia.

Ad avviso della Scrivente la competenza, strutturalmente transitoria, del sindaco nella materia in argomento è cessata ben presto, già per effetto della L.R. 20.8.1994 n. 33.

Tale legge infatti, delegando per un verso (art. 18) alle Aziende Sanitarie le "funzioni in materia di igiene degli alimenti e delle bevande", in passato esercitate dalla Regione, e per altro verso sopprimendo in via definitiva (art. 17) gli uffici dei medici provinciali e dei veterinari provinciali, dà all'intera materia un nuovo assetto nel quale non ha più alcun senso l'attesa della "condizione risolutiva" della competenza sindacale, prevista dall'art. 38 quarto comma della precedente L.R. 30/93.

Salvo a voler allora ammettere –cosa che appare solo formalmente possibile, ma logicamente e sostanzialmente del tutto incongruo- che con la L.R. 33/94 il legislatore regionale abbia inteso rendere definitiva la competenza transitoria dei sindaci, prevista dall'art. 38 quarto comma L.R. 30/93, è giocoforza ritenere che la L.R. 33/94, avendo "sciolto negativamente la riserva" contenuta nella L.R. 30/93 sul riassetto degli uffici periferici dell'Assessorato Regionale Sanità, e provveduto al decentramento in favore delle Aziende delle competenze regionali nella materia che qui interessa, abbia determinato l'abrogazione implicita per incompatibilità della competenza sindacale prevista dall'art. 38 comma 4 L.R. 30/93.

In tale contesto, la frase di esordio del citato art. 18 L.R. 33/94 ("fermo restando quant'altro previsto dagli articoli 38 e 40 della legge regionale 3.11.1993 n. 30") non costituisce certamente un ostacolo insuperabile all'assunto qui sostenuto, dovendosi essa interpretare in termini di salvaguardia delle sole norme della L.R. 30/93 non incompatibili con le complessive previsioni della legge sopravvenuta.

Le conclusioni che precedono trovano ulteriore conferma nei successivi provvedimenti legislativi di riorganizzazione della struttura e dell'ordinamento dell'Amministrazione regionale e del Servizio Sanitario Regionale (cfr. l.r. n. 10/2000, l.r. n. 19/2008, l.r. n. 5/2009) i quali nulla dispongono sugli uffici periferici dell'Assessorato, ribadendo così la definitività dell'opzione operata dal legislatore regionale per la loro soppressione e per il decentramento alle Aziende delle loro pregresse funzioni.

Ciò conferma ulteriormente che sono radicalmente venuti meno i presupposti stessi su cui si fondava l'attribuzione transitoria della competenza del Sindaco nella materia de qua. Né potrebbe ragionevolmente pensarsi –come già rilevato- che ciò abbia determinato una stabilizzazione della competenza in discorso rendendo definitiva una competenza che è stata espressamente configurata dal legislatore come provvisoria e che solo nell'orizzonte costituito dalla sua “*restituzione*” a uffici periferici regionali adeguatamente riorganizzati trovava il suo senso e la sua giustificazione.

È quindi opinione della Scrivente che l'attribuzione transitoria della competenza al Sindaco ex art. 38 l.r. 30/1993, sia venuta meno, determinando conseguentemente l'applicabilità del principio ordinario del parallelismo tra competenza materiale e competenza sanzionatoria.

Deriva di conseguenza che il problema della competenza a ricevere il rapporto ex art. 17 l. n. 689/1981 in tema di violazioni di norme in materia di sicurezza alimentare debba essere risolto alla luce dell'individuazione della competenza amministrativa primaria in tema di igiene degli alimenti. E non c'è dubbio che proprio l'art. 18, co. 2, lett. c), della l.r. 33/1993, nel delegare alle Aziende “le funzioni in materia di igiene degli alimenti e delle bevande[.]”, individua nelle stesse le strutture amministrative depositarie dei compiti di amministrazione primaria in materia di sicurezza alimentare.

Conclusivamente, è avviso della Scrivente che –verosimilmente già con l'entrata in vigore della L.R. 33/94, ma con ancor maggiore certezza in seguito alla riforma dell'ordinamento amministrativo regionale del 2008 e di quella del servizio sanitario regionale del 2009- la competenza sanzionatoria oggetto della presente consultazione sia attribuita alle Aziende Sanitarie Provinciali.

** ** *

Copia della presente consultazione si trasmette per opportuna conoscenza e per le sue eventuali osservazioni, all'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana, che in passato si era espresso in senso difforme, ma che da ultimo, nel

parere n. 163/2009, è pervenuto in concreto a conclusioni analoghe a quelle raggiunte dalla Scrivente.

L'INCARICATO
(avv. Pignatone)

L'AVVOCATO DISTRETTUALE

