

Allegato 2

Regione siciliana



Ufficio legislativo e legale

Via Caltanissetta 24 (Palazzo Florio)
90100 - Palermo - Tel. 091 6964306

Pos.2 Prot. N. / 163.11.09

Oggetto: Controlli in materia di sicurezza alimentare - Autorità competente e sanzioni.

Allegati n.....

ASSESSORATO REGIONALE DELLA SANITA'
Dipartimento per le attività sanitarie ed
Osservatorio epidemiologico
PALERMO

1 - Con nota 01170 del 6 ottobre 2009 codesto Dipartimento evidenzia alcuni dubbi in relazione all'interpretazione delle norme che regolano le sanzioni previste per le violazioni del d. lgs. n. 193 del 2007 recante "Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore".

In particolare, preso atto della segnalazione di una Azienda sanitaria, informa che la fattispecie concreta è quella relativa all'iniziativa della polizia municipale di un Comune che ha elevato un verbale di violazione ai sensi del citato decreto legislativo, individuando nel Direttore generale dell'Azienda sanitaria l'autorità competente a ricevere eventuali scritti difensivi o ricorsi.

Ciò premesso, a tal proposito vengono elencati gli ambiti di indagine sui quali si chiede sia reso parere. In particolare :

1 - se la polizia municipale possa elevare le sanzioni di cui al d. lgs. n. 193 del 2007 ovvero se tale competenza sia riservata ai soggetti indicati come autorità competente dall'art. 2 del detto decreto legislativo;

2 - se "gli scritti difensivi ed i ricorsi " avverso la contestazione vadano presentati esclusivamente all'autorità competente Azienda sanitaria ovvero possa ammettersi una competenza del Sindaco "quale autorità addetta all'emissione di eventuali ordinanze di chiusura per mancanze amministrative" ;

3 - se, nel caso di azienda alimentare sprovvista della prescritta registrazione per mancata dichiarazione di inizio attività, oltre alla sanzione prevista dal d.

lgs. 193/2007 debba essere disposta immediatamente la chiusura dello stabilimento ovvero debba preliminarmente effettuarsi una diffida alla prescritta registrazione "nel rispetto di quanto previsto dall'art. 54 del Reg. CE 882/04, e, solo in caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni, l'Autorità amministrativa o il Giudice applichi la chiusura quale sanzione accessoria prevista dall'art. 3 del d. lgs. 507/99 per reitera"...
Viene, inoltre, rappresentata l'esigenza di individuare, in via generale, la ripartizione di attribuzioni tra l'autorità competente ai sensi del d. lgs. 193 citato e quelle esercitabili dal Sindaco quale autorità sanitaria locale.
Codesto Dipartimento chiede il parere ma non manifesta alcun orientamento al riguardo.

2 - Il D. Lgs. 6 novembre 2007, n. 193, che adegua alla direttiva 2004/41/CE il sistema dei controlli in materia di sicurezza alimentare, all'art. 2 individua le autorità competenti, ai fini dell'applicazione dei regolamenti comunitari in materia di igiene degli alimenti, nel Ministero della salute, nelle regioni, nelle province autonome di Trento e di Bolzano e nelle Aziende unità sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze.

Lo stesso decreto legislativo indica, all'art. 6, le sanzioni da applicare nel caso di inosservanza delle prescrizioni dettate dai regolamenti comunitari indicati dall'art. 2.

In ordine al primo tema sottoposto all'attenzione di quest'Ufficio si evidenzia che il procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative, peraltro espressamente richiamato dal suddetto art. 6, è regolato dalla legge 24 novembre 1991, n. 689, normativa generale dettata in materia di depenalizzazione di fattispecie di reato.

Come disciplinato dal Capo I, sezione II, della l. 689/81 e successive modifiche, il suddetto procedimento si svolge attraverso le fasi dell'accertamento della violazione e, ove possibile, dell'immediata contestazione della violazione effettuata cui può seguire l'immediata conciliazione. Qualora non si versi in questa ipotesi la contestazione della violazione viene effettuata tramite notifica (cfr. art. 14). Solo nell'ipotesi in cui il pagamento non avvenga in forma ridotta (ex art. 16) l'agente che ha accertato la violazione deve presentare rapporto all'autorità cui è demandato il potere di irrogare - sentiti gli interessati ove questi ne abbiano fatto richiesta - la sanzione e l'ordinanza-ingiunzione ovvero l'ordinanza di archiviazione (cfr. art. 17 e 18).

In particolare, per quel che in questa sede interessa, occorre soffermarsi sulla titolarità dei poteri di accertamento e di contestazione delle violazioni.

M
e
n
u
I soggetti abilitati a svolgere l'attività di accertamento, sono individuati dagli articoli 13 e 15 della l. n. 689 del 1981. L'art.13, comma 1, fa generico riferimento, senza ulteriori specificazioni, agli "organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro", mentre il quarto comma precisa che all'accertamento possono procedere anche gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria.

Inoltre il successivo art.15 stabilisce che possono assumere questa veste anche i dirigenti dei laboratori di analisi, qualora l'accertamento della violazione dipenda dall'analisi di campioni.

Per una migliore intelligenza del tema si chiarisce che ai sensi dell'art. 57 del Codice di procedura penale sono agenti di polizia giudiziaria "nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio" (comma 2, lett. b).

Ne consegue che, essendo riconosciuta agli agenti di polizia municipale la

qualità di agente di polizia giudiziaria, questi possono, ai sensi del quarto comma dell'art. 13 della l. 689/81, procedere all'accertamento ed alla contestazione delle violazioni in discorso.

3 - In ordine al secondo tema di indagine val la pena di ricordare che le sanzioni previste dall'art. 6 del d. lgs. 193/2007 sono normalmente sanzioni amministrative pecuniarie per la cui disciplina e per quanto non previsto si applicano la l. 689/81 (in tema di sanzioni amministrative) e il d. lgs. 507/99 (in materia di sanzioni amministrative derivanti dalla depenalizzazione delle disposizioni relative al settore alimentare).

Gli scritti difensivi cui codesto Dipartimento fa riferimento sono previsti dall'art. 18 della l. 689/81 che al comma 1 dispone che "Entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'articolo 17 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità.". Lo stesso art. 18 assegna al soggetto deputato a ricevere il rapporto la competenza ad irrogare, tramite ordinanza ingiunzione, la sanzione amministrativa.

A ciò consegue che unica risulta essere l'autorità competente a ricevere il rapporto e gli scritti difensivi e ad emettere l'ordinanza ingiunzione al pagamento della somma prevista.

Ciò premesso, l'art. 2 del d. lgs. 193/2007 - come già detto - indica le autorità competenti alla vigilanza ed al controllo dell'osservanza delle norme in materia di sicurezza alimentare (cui è legata l'applicazione della sanzione a seguito dell'accertamento di avvenute violazioni), e tra queste non figura il sindaco.

Di contro l'autorità competente, ex art. 17 della l. 689/81, è "l'ufficio regionale competente".

In tal senso giurisprudenza costante ha chiarito che nelle materie di competenza delle Regioni l'individuazione dell'autorità competente ad applicare le sanzioni amministrative disciplinate dalla l. 689/81 deve essere effettuata, ai sensi dell'art. 17, c. 3, della stessa legge, in base all'ordinamento regionale. (v. per tutte Cass. I, sent. 1625 del 1995).

Ora, con riferimento alla sicurezza alimentare in discorso, la prescrizione di cui all'art. 2 del d. lgs. 193/2007 è confortata dalla distribuzione operata dall'ordinamento regionale delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica (D. A. 11469/94 e 13306/94) da cui risulta intestata alle unità sanitarie locali la competenza riferita alle materie oggetto dei regolamenti comunitari riguardati dal d. lgs. 193/2007.

Pertanto, gli scritti difensivi vanno inviati all'Azienda sanitaria, autorità competente a valutarli al fine dell'emissione dell'ordinanza ingiunzione al pagamento della sanzione amministrativa.

4 - Quanto alla terza richiesta di parere va rilevato che la normativa comunitaria cui si riferisce il d. lgs. 193/2007 - nonché il D.A. 27 febbraio 2008 recante "Linee di indirizzo e modalità procedurali attuative del regolamento CE n. 852/2004, ai fini delle registrazioni delle attività alimentari" e l'Accordo del 9 febbraio 2006 concluso ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Ministero della salute, le Regioni e le Province autonome relativo a "Linee guida applicative del regolamento n. 852/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari" - prescrive l'obbligatorietà della procedura di registrazione per tutte le attività riguardanti la produzione, trasformazione, trasporto, magazzinaggio, somministrazione e vendita di prodotti alimentari.

In tal senso il citato D.A. del 27 febbraio 2008, all'art. 2 specifica che "l'operatore del settore alimentare (OSA), che intende iniziare un'attività.....inoltra dichiarazione di inizio attività..". Tale dichiarazione, prodromica alla registrazione, costituisce, pertanto, un requisito indispensabile per l'esercizio delle attività in parola al fine di consentire alle autorità preposte ai diversi controlli di verificare la relativa assenza di rischio. Ne consegue che, in assenza, la chiusura dello stabilimento se non configura un immediato obbligo è certamente una "non conformità" cui porre rimedio, previa diffida, ai sensi dell'art. 54 del reg. (CE) 882/2004, in quanto è assente un adempimento essenziale per lo svolgimento dell'attività in questione.

5 - Con riferimento, infine, all'esigenza manifestata da codesto Dipartimento di una precisa individuazione di competenze in capo alle diverse autorità coinvolte in ambito sanitario, si fa rilevare che tale richiesta non rientra tra le funzioni che lo Scrivente, ai sensi dell'art. 7 del T.U. delle leggi sul Governo e l'Amministrazione della Regione approvato con D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, in quanto amministrazione consultiva, è chiamato a svolgere. Si resta comunque a disposizione per la soluzione di specifici quesiti giuridici che codesta Amministrazione potrà sottoporre, indicando al contempo le specifiche problematiche applicative e le disposizioni normative che, in ipotesi, possano dar luogo a dubbi interpretativi.

6 - A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso inerenti il medesimo. Codesta Amministrazione vorrà comunicare, entro novanta giorni dalla ricezione, l'eventuale possibilità che il parere stesso inerisca una lite, ovvero se intende differirne la pubblicazione sino all'adozione di eventuali provvedimenti amministrativi. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione in tal senso si consentirà la diffusione sulla banca dati "TONS", giusta delibera di Giunta regionale n. 229 dell'8 luglio 1998.

Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale

Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di

ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.

All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system

or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.

Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2008 Avv. Michele Arcadipane

Revisione e classificazione curata da Avv. Francesca Spedale
