

Le competenze degli organi di controllo e vigilanza

Paolo Borghi

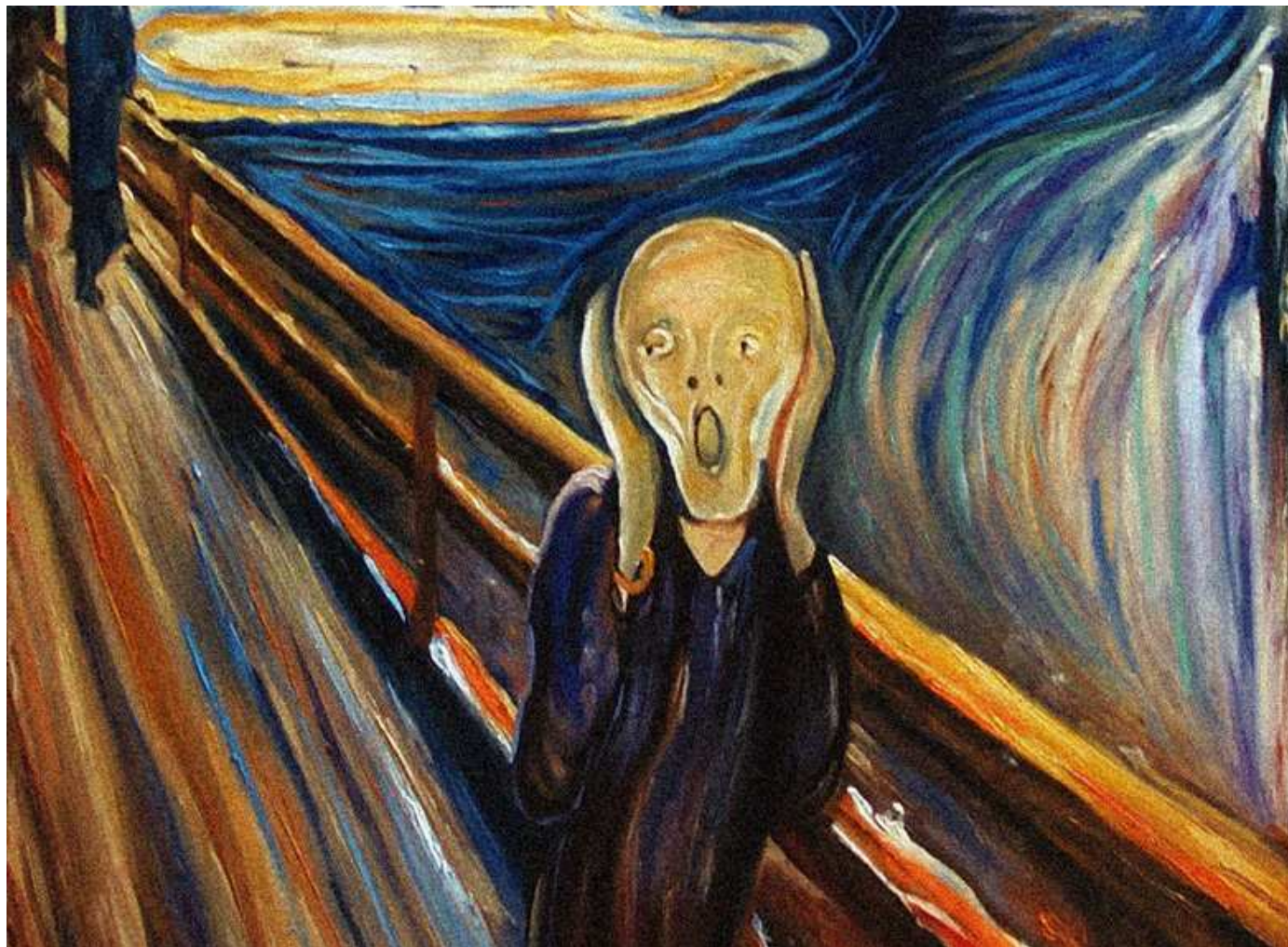
Schema delle competenze:



ALIMENTI E SALUTE
è anche una questione di etichetta

Bologna
29 novembre 2016

Rimettere ordine nelle competenze:



ALIMENTI E SALUTE
è anche una questione di etichetta

Bologna
29 novembre 2016

Competenze ... in ordine sparso

→ non si può trovare una norma generale attributiva di competenze ai vari controllori

→ l'insieme delle competenze si potrebbe ricostruire soltanto partendo dalle norme istitutive dei singoli soggetti (o addirittura degli enti cui fanno capo)



ALIMENTI E SALUTE
è anche una questione di etichetta

Bologna
29 novembre 2016

DLgs 193/2007 (attuazione dir. 2004/41/CE)

- Ministero della Salute
- Regioni e Province autonome
- Aziende Unità Sanitarie Locali

Art. 2:

“nell'ambito delle rispettive competenze”, in tema di

- sicurezza alimentare
- interventi ordinari in sanità pubblica veterinaria e polizia veterinaria
- casi di emergenza sanitaria: specifica autorità anche ai sindaci

Costituzione: art. 117

tutela della salute (e sanità animale)

alimentazione



competenza concorrente



necessità di cooperazione

(art. 118 Cost.: Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.)



- Regioni e Province Autonome: pianificazione, indirizzo e coordinamento, rilascio delle autorizzazioni e verifica dei controlli
- Aziende USL: attuazione dei controlli (organizzazione e la struttura variano da regione a regione)

Fonte: disciplina del SSN

SSN:

Ministero della Salute = organo centrale

(art. 47-*bis* e -*ter* d.lgs. 30.7.1999, n. 300)

Enti ed organi di livello nazionale:

- ISS - Istituto Superiore di Sanità;
- IIZZSS - Istituti Zooprofilattici Sperimentali;

Enti ed organi territoriali:

- Regioni e Province autonome;
- Aziende USL

Costituzione: nuovo art. 117?

→ allo Stato: disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare

→ alle regioni: programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali

Soggetti competenti alla prevenzione e repressione di illeciti (funzioni di PG):

-reparti specializzati dell'Arma dei Carabinieri

•**NAS** (Decreto Interministeriale Difesa-Sanità-Interno 26 febbraio 2008)

•**CC Politiche Agricole e Alimentari (Nuclei anti-contraffazione)** (DM 28 aprile 2006, e DPR 22 luglio 2009, n.129)

•**CC Tutela per l'Ambiente – NOE**

Soggetti competenti alla prevenzione e repressione di illeciti (funzioni di PG):

Corpo Forestale dello Stato

(l. 6.2.2004, n. 36, art. 2 c. 1 lettera e: “concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere”)

(legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 18 comma 2: braccio operativo del Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali nell'attività di controllo volta a tutelare la qualità delle produzioni agroalimentari attraverso la lotta alle frodi di settore)

**Capitanerie di porto - Guardia costiera,
Guardia di finanza**

MIPAAF

ICQRF

Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

•D.P.C.M. 27.2.2013, n. 105, art. 4:

-prevenzione e repressione di infrazioni nella preparazione e commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per il settore primario

-vigilanza sulle produzioni di qualità registrata

-contrasto all'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi

MIPAAF

ICQRF

Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

- VICO: Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore
- PREF: Direzione generale della prevenzione e del contrasto alle frodi agroalimentari

MIPAAF

ICQRF

Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

- 12 uffici ispettivi (con 17 sedi distaccate)
- 4 laboratori di livello dirigenziale non generale (con 1 sede distaccata)
- Laboratorio centrale che effettua le analisi di seconda istanza

MIPAAF

ICQRF

Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

accertamenti, fisici e documentali, sulla **conformità dei prodotti**, sulla regolare tenuta della documentazione amministrativo-contabile prevista dalla legge, sulla **correttezza e veridicità delle informazioni riportate nell'etichettatura e presentazione dei prodotti**, nonché effettuazione di analisi di laboratorio sui campioni di prodotti prelevati nel corso delle ispezioni

MIPAAF

ICQRF

Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

- **DG PEF:** programmazione, monitoraggio e valutazione delle attività svolte dagli uffici territoriali e dai laboratori, indirizzo, coordinamento e vigilanza sull'attività ispettiva e analitica; vigilanza sugli organismi pubblici e privati di controllo per prodotti bio e DOP/IGP, ecc.

MIPAAF

ICQRF

Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

- **DG VICO**: riconoscimento delle strutture di controllo e certificazione (Autorità competenti locali designate e organismi di controllo autorizzati) nell'ambito delle produzioni di qualità regolamentata; definizione dei procedimenti amministrativi sanzionatori e gestione del relativo contenzioso

MIPAAF

ICQRF

Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie nelle materia agricola e agro-alimentare di competenza statale

(**attualmente assenti** per violazioni del reg. 1169/2011:
ma v. art. 5, comma 3, lett. b, l. 12.8.2016 n. 170)

COMPETENZE

1. Il criterio non è “soggettivo”:

- non esistono norme dedicate a creare uno schema di competenze basato sui soggetti
- non esistono norme che ripartiscano le competenze fra soggetti

2. Il “quadro” delle competenze è il risultato di **norme che istituiscono controllori**, e ne regolano il funzionamento

COMPETENZE

3. Le norme che istituiscono gli enti controllori, e ne regolano il funzionamento:

- sono nate in tempi diversi
 - sono state modificate, sostituite, integrate e aggiornate in tempi diversi
- manca un disegno complessivo

4. risultato → molteplici **sovrapposizioni**

COMPETENZE

5. risultato → **l'oggetto** dei controlli non è un criterio per individuare chi è competente (es. controlli sull'etichettatura sono di competenza di vari soggetti: competenze coesistenti)

6. risultato → neppure **la normativa** da applicare è un criterio di distribuzione di competenze (es. controlli sull'applicazione del reg. UE 1169/2011 → più soggetti; controlli sul rispetto delle norme di igiene -> più soggetti)

COMPETENZE



... il criterio qual è???

ALIMENTI E SALUTE
è anche una questione di etichetta

Bologna
29 novembre 2016

COMPETENZE

criterio: **obiettivo della tutela**

→ individuare il **bene giuridico tutelato**
dall'oggetto del controllo

→ verificare se rientra negli **obiettivi dell'ente controllore** (secondo le norme istitutive e regolatrici della funzione)

→ verificare se non sia oggetto di una **riserva esclusiva** in favore di altri soggetti

COMPETENZE

es.: regolamento UE n. 1169/2011

- diritti economici dei consumatori:
 - a un acquisto correttamente informato (diritto all'informazione) → possibilità di operazioni di acquisto contrattualmente corrette
- diritto alla salute
 - tutela indiretta

COMPETENZE

es.: regolamento UE n. 1169/2011

- denominazione dell'alimento

- individuazione merceologica: difficile individuare la salute tra i beni giuridici tutelati

- elenco ingredienti

- non-conformità rilevanti per i diritti economici

- non-conformità rilevanti per la salute (es. allergeni)

COMPETENZE

es.: regolamento UE n. 1169/2011

- termine minimo di conservazione

→ non-conformità qualitativa: induzione del consumatore in errore

- data di scadenza

→ non-conformità collegata all'informazione sulla deperibilità microbiologica → rischio per la salute

COMPETENZE

es.: regolamento UE n. 1169/2011

- Paese di origine geografica

→ induzione del consumatore in errore su un dato puramente “economico”

- erronea o mancante dichiarazione nutrizionale

→ non-conformità potenzialmente incidente sulla sicurezza

COMPETENZE

es.: regolamento CE n. 1924/2006

- claims nutrizionale o salutistico illegittimo

→ sicura rilevanza economica

→ possibile induzione a un consumo non salutare

→ problema: è pratica commerciale scorretta e (se usato nell'advertising) è pubblicità ingannevole



competenza dell'AGCM

COMPETENZE

es.: regolamento CE n. 1924/2006

- **claims nutrizionale o salutistico illegittimo**

- il reg. 1924/2006 non impone agli Stati membri l'adozione di sanzioni ad hoc

- liberi di ricondurre le violazioni sotto discipline già esistenti: codice del consumo

- il reg. 1924/2006 non richiama il reg. CE n. 882/2004

- tema escluso da controllo ufficiale



competenza dell'AGCM

COMPETENZE

es.: regolamento CE n. 1924/2006

- claims nutrizionale o salutistico illegittimo
 - è anche violazione dell'art. 7 del regolamento (pratiche leali di informazione)
 - nel 2013 uno schema di d.lgs. (attributivo di competenze ad Aziende USL) fu approvato dal CdM poi ritirato
 - teorica** possibilità di applicare (quando ci saranno) le sanzioni per violazione del reg. 1169

COMPETENZE

es.: regolamento CE n. 1924/2006

- claims nutrizionale o salutistico illegittimo

→ **cumulo di competenze?**

- AGCM per accertamento violazione codice del consumo

- Aziende USL o altri controllori per accertamento violazione art. 7 del regolamento?

→ **cumulo di sanzioni?**

COMPETENZE

es.: regolamento CE n. 1924/2006

- claims nutrizionale o salutistico illegittimo
cumulo di sanzioni?

Corte cost. 12.5.2016, n. 102: *“Il divieto di bis in idem ha carattere processuale, e non sostanziale. Esso, in altre parole, permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all’altro.”*

→ problemi di compatibilità costituzione e CEDU (cfr. sentenza *Grande Stevens contro Italia*)

Per il futuro ...

ICQRF

art. 5, comma 3, lett. b, l. 12.8.2016 n. 170:

- demandare la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative **allo Stato** (per avere un quadro sanzionatorio di riferimento unico e applicazione uniforme a livello nazionale);
- individuare autorità amministrativa competente unica nel Dipartimento ICQRF del MIPAAF “evitando
- sovrapposizioni con altre autorità”, e fatte salve le competenze dell'AGCM

MIPAAF

Sanzioni

art. 5, comma 3, lett. b, l. 12.8.2016 n. 170:

•“fatte salve le fattispecie di reato vigenti”, adeguare il sistema sanzionatorio nazionale alle violazioni amministrative delle disposizioni del reg. (UE) n. 1169/2011 ai relativi atti di esecuzione e alle disposizioni nazionali, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione