

**SALMONELLE NELLA CATENA ALIMENTARE:
NOTE ALLA SENTENZA *ROMEGA* DELLA CORTE
DI GIUSTIZIA, OVVERO *SOUNDS OF SILENCE***

Sommario: **1.** *Il caso e la questione pregiudiziale.* – **2.** *Iter argomentativo e statuizioni espresse.* – **3.** *I silenzi della sentenza Romega e relative note.* – **3.1.** *Elementi ricostruttivi desumibili dalla sentenza Quiesser: aderenza ai principi di legislazione alimentare quale presupposto delle misure nazionali in tema di gestione del rischio alimentare.* – **3.2.** *La sentenza Reindl: la (innominata) rilevanza della proporzionalità nella reazione della PA a fronte di non conformità.* – **3.3.** *Il pericolo «salmonella» nel consumo alimentare.* – **3.3.1.** *Gestione nelle fasi di allevamento e macellazione: il Piano Nazionale di Controllo delle Salmonellosi.* – **3.3.1.1.** *Gestione nella fase di preparazione e distribuzione di alimenti: le norme armonizzate di igiene alimentare e altre vicende domestiche.* – **3.3.2.** *Positività a Salmonella: quali garanzie dell'Operatore; il diritto alla second expert opinion.* – **3.3.3.** *Misure esecutive della autorità competente al vaglio della giurisprudenza amministrativa; qualche lezione dalla casistica.* – **3.3.4.** *Contaminazione da salmonella e linee interpretative della giurisprudenza penale.* – **3.3.5.** *Temptative Final Remarks.*

1. Il caso e la questione pregiudiziale.

Con la sentenza resa il 28 aprile 2022, nella causa C-89/21, *Romega c. Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba*, la Corte di giustizia ha avuto una buona occasione per delineare alcuni profili del potere delle autorità competenti in merito alla gestione del pericolo microbiologico connesso alla presenza di salmonelle in taluni alimenti (carni di pollame), essendo il quesito posto dal giudice del rinvio relativo ai rapporti tra i criteri di sicurezza microbiologica di prodotto, ai sensi dell'allegato I, capitolo 1 del regolamento n. 2073/2005¹ e i requisiti generali di sicurezza alimentare di cui all'articolo 14 del regolamento quadro in tema di legislazione alimentare².

¹ Regolamento n. 2073/2005/CE della Commissione, del 15 novembre 2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari, in *GUUE*, L. 338 del 22 dicembre 2005, pp. 1 ss.

² Regolamento n. 178/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gen-

Il controllo del pericolo salmonella nelle filiere agro-alimentari è di particolare rilevanza, fosse solo che, secondo un recente report EFSA-ECDC sulle zoonosi in EU³, tale batterio costituisce la causa della seconda malattia animale trasmissibile all'uomo (la zoonosi salmonellosi) nell'UE, dopo la campilobatteriosi⁴. Negli ultimi mesi, peraltro, il tema è stato al centro sia di alcune iniziative dell'autorità competente italiana proprio con riferimento al settore merceologico delle carni di pollame,⁵ sia all'attenzione delle autorità competenti di molti paesi dell'UE ed extra-UE con riferimento ai casi di salmonella in prodotti di cioccolato.⁶

Una buona occasione che, però, pare sia sfuggita tanto all'avvocato generale quanto allo stesso collegio giudicante, atteso che la questione pregiudiziale è stata decisa in assenza delle consuete conclusioni del primo con una sentenza succinta, se non anche sbrigativa, analogamente a quanto accaduto in altri casi, anche in tema di legislazione alimentare, in cui la Corte ha esitato la sua decisione in assenza del supporto argomentativo dell'avvocato generale.⁷

La domanda di pronuncia pregiudiziale nasceva nell'ambito di una controversia tra una società di diritto lituano, la «Romega» UAB, operante quale grossista di carne di pollame, e il Servizio nazionale

naio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GUUE 2002, L 31, p. 1 ss.)

³ EFSA and ECDC (European Food Safety Authority and European Centre for Disease Prevention and Control), *The European Union One Health 2019 Zoonoses Report*, in *EFSA Journal* 2021;19(2):6406, 286 pp. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2021.6406>.

⁴ European Food Safety Authority e European Centre for Disease Prevention and Control, *The European Union One Health 2019 Zoonoses Report*, 19 Gennaio 2021, doi: 10.2903/j.efsa.2021.6406.

⁵ Il riferimento è alla nota DGISAN prot. 004901 del 16.02.2022 con oggetto «presenza di salmonelle diverse da *S. Enteritidis* e *S. Typhimurium* in carni di pollame, preparazioni di carni di pollame e carni macinate di pollame» e la successiva rettifica (o revoca?) del 28 febbraio con prot. 6489, in questa *Rivista* 1/2022, pp. 199 ss.

⁶ Vedasi Joint ECDC-EFSA rapid outbreak assessment, *Multi-country outbreak of monophasic Salmonella Typhimurium sequence type (ST) 34 linked to chocolate products*, 12 Aprile 2022, pubblicato il 27 Aprile 2022; <https://doi.org/10.2903/sp.efsa.2022.EN-7318>.

⁷ Vedi F. CAPELLI, *La sentenza della Corte di giustizia sul sistema di vendita «bag in the box» per l'olio di oliva: una pronuncia incompleta per il carente apporto del giudice nazionale e per il mancato intervento dell'Avvocato generale*, in *DCSCI*, 2007, pp. 499 ss.

lituano per i prodotti alimentari e per il settore veterinario (*Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba* (d'ora in avanti, l'«autorità lituana»), in merito alla irrogazione di una ammenda all'operatore unitamente all'ordine di ritiro dal mercato la carne di pollame nella quale era stata rilevata la presenza di alcuni sierotipi di salmonella, diversi da quelli contemplati dal regolamento n. 2073/2005/CE.

Più precisamente, nell'autunno del 2018 l'autorità lituana, sulla scorta di una *notifica di allarme* nell'ambito del sistema di allarme rapido istituito con il già citato regolamento n. 178/2002, nella quale erano stati individuati microorganismi patogeni del sierotipo *Salmonella Kentucky*⁸ nella carne fresca di pollame proveniente dalla Polonia e immessa sul mercato dalla Romega, aveva irrogato una sanzione, comminata con “ordinanza”, datata il 4 aprile 2019, per una ammenda di euro 540 per la violazione, in particolare, dell'articolo 14, paragrafo 1, e paragrafo 2,⁹ lettere a) e b), del regolamento n. 178/2002. Successivamente a tale provvedimento sanzionatorio, con decisione del 12 aprile 2019, l'autorità lituana, dopo aver constatato altresì la presenza di *Salmonella Infantis*¹⁰ nella carne fresca di pollame commercializzata dalla Romega, ne aveva disposto il ritiro e la distruzione.

Contro le due decisioni, l'operatore presentava ricorso al Tribunale amministrativo regionale di Vilnius volto a ottenerne l'annullamento. Respinto con decisione del 2 luglio 2019, si presentava appello alla Corte amministrativa suprema di Lituania facendo valere, in sostanza, che l'allegato I, capitolo I, riga 1.28, del regolamento

⁸ *Salmonella Kentucky* è uno dei sierotipi del batterio salmonella relativamente alla quale EFSA ha segnalato una diffusione emergente sia nell'uomo che nella catena alimentare, con indicazione di resistenza a molteplici antimicrobici inclusi alcuni di importanza critica. Cfr. EFSA and ECDC (*European Food Safety Authority and European Centre for Disease Prevention and Control*), *The European Union summary report on antimicrobial resistance in zoonotic and indicator bacteria from humans, animals and food in 2017/2018*, in *EFSA Journal* 2020;18(3):6007, 166, <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2020.6007>.

⁹ Come noto, il primo paragrafo del citato articolo 14 stabilisce il divieto generale di immissione sul mercato di alimenti a rischio, la cui definizione è data dal successivo paragrafo, nelle due declinazioni dell'alimento “dannoso” e “inadatto al consumo umano”.

¹⁰ Secondo il *Zoonoses Report 2019* di EFSA-ECDC, cit., la *S. Infantis* è risultato il quarto sierotipo riportato quale causa di salmonellosi umana in EU nel periodo 2017-2019.

n. 2073/2005 vieterebbe soltanto la presenza, nella carne fresca di pollame, della *Salmonella Enteritidis* e della *Salmonella Typhimurium*, mentre, sempre nella prospettiva dell'OSA ricorrente, la presenza in tale carne di altre salmonelle, come la *Salmonella Kentucky* o la *Salmonella Infantis*, non consentirebbe di ritenerla alimento «a rischio», ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002.

In sede di appello, l'autorità competente lituana insisteva per l'affermazione delle sue prerogative di procedere a ulteriori campionamenti ed analisi, in aggiunta al dovere di garantire il rispetto delle norme e dei criteri enunciati nel regolamento n. 2073/2005, riferendosi all'articolo 1 di quest'ultimo¹¹. In altri termini, l'assenza nella carne fresca di pollame dei sierotipi di salmonella *Enteritidis* e *Typhimurium*, elencati nell'allegato I, capitolo I, riga 1.28, di detto regolamento, non esimerebbe dal giudizio di "rischiosità" ai sensi dell'articolo 14 del Regolamento CE n. 178/2002, ove positività ad "altre salmonelle" fosse accertata.

La Corte amministrativa suprema lituana, pur riconoscendo che, per essere conformi all'allegato I, capitolo I, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005, la carne fresca di pollame non deve presentare alcuno dei due sierotipi di salmonella ivi contemplati, in considerazione che i due criteri di prodotto erano stati introdotti dal regolamento n. 1086/2011¹², si era interrogata, tenuto conto in particolare

¹¹ L'articolo 1 del Regolamento n. 2073/2005, recante "Oggetto e campo d'applicazione", infatti, precisa al paragrafo 1, che esso «stabilisce i criteri microbiologici per taluni microrganismi e le norme di attuazione che gli operatori del settore alimentare devono rispettare nell'applicazione delle misure di igiene generali e specifiche di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 852/2004. L'autorità competente verifica il rispetto delle norme e dei criteri di cui al presente regolamento conformemente al regolamento (CE) n. 882/2004, senza pregiudizio del suo diritto di procedere a ulteriori campionamenti ed analisi per la rilevazione e la misura della presenza di altri microrganismi, delle loro tossine o dei loro metaboliti, o come verifica dei processi, per i prodotti alimentari sospetti, o nel contesto dell'analisi del rischio».

¹² Regolamento n. 1086/2011/UE della Commissione del 27 ottobre 2011 che modifica l'allegato II del regolamento (CE) n. 2160/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e l'allegato I del regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione per quanto riguarda la salmonella presente nella carne fresca di pollame, in *GUUE*, L 281 del 28 ottobre 2011, pp. 7 ss. Con tale regolamento, tra l'altro, è stato pertanto introdotto il criterio di sicurezza di prodotto relativo alla salmonella *enteritidis* e *typhimurium*.

dell'obiettivo di ridurre i casi di salmonellosi umana causati dal consumo di carne fresca di pollame, come dichiarato al considerando 10¹³ di quest'ultimo regolamento, sulla portata del potere discrezionale di cui dispongono le autorità competenti relativamente alla ravvisata presenza, in tale carne di sierotipi (di salmonella), diversi da quelli elencati nella suddetta riga 1.28 del regolamento n. 2073/2005 o di altri microrganismi patogeni.

La questione pregiudiziale sollevata era così formulata:

«Se l'articolo 1 del regolamento [n. 2073/2005] e l'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento [n. 178/2002] debbano essere interpretati nel senso che essi conferiscono alle competenti autorità di vigilanza di uno Stato membro la facoltà di stabilire che la carne fresca di pollame, che soddisfa i requisiti di cui [a]ll'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005, non soddisfa i requisiti di cui all'articolo

rium per le carni di pollame sulla considerazione che «occorre[ss]e assicurare che le norme precise relative al criterio per la salmonella nella carne fresca di pollame consentano di garantire con ragionevole sicurezza che tale carne è esente da salmonella e che l'applicazione armonizzata del criterio consenta una concorrenza leale e condizioni analoghe per l'immissione sul mercato». Si tratta di una tipica azione di gestione del rischio basata sulla valutazione del rischio indirizzata dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare relativa all'andamento e alle fonti di zoonosi, agenti zoonotici e focolai di tossinfezione alimentare nell'Unione europea nel 2008 (*The EFSA Journal* (2010); 8(1): 1496), secondo cui circa l'80 % dei casi di salmonellosi umana era causata da *Salmonella enteritidis* e *Salmonella typhimurium*, analogamente agli anni precedenti. Si ricorderà che, nella versione originale del regolamento 2073/2005, ante regolamento 1086/2011, stabiliva il criterio di sicurezza relativo alla salmonella .spp (non tipicizzata) per le alcune tipologie di carni e più precisamente: carne macinata e preparazioni a base di carne destinate ad essere consumate crude; carne macinata e preparazioni a base di carne di pollame destinate ad essere consumate cotte; carne macinata e preparazioni a base di carne di animali diversi dal pollame destinate ad essere consumate cotte; carni separate meccanicamente (CSM); prodotti a base di carne destinati ad essere consumati crudi, esclusi i prodotti per i quali il procedimento di lavorazione o la composizione del prodotto eliminano il rischio di salmonella; prodotti a base di carne di pollame destinati ad essere consumati cotti).

¹³ Che recita: «la definizione di un criterio per *Salmonella enteritidis* e *Salmonella typhimurium* costituirebbe il miglior equilibrio possibile tra la riduzione della salmonellosi umana attribuita al consumo di carne di pollame e le conseguenze economiche derivanti dall'applicazione del criterio. Gli operatori del settore verrebbero nel contempo incoraggiati a prendere misure in fasi precedenti della produzione di pollame, in grado di contribuire alla riduzione di tutti i sierotipi di salmonella rilevanti per la sanità pubblica. La limitazione a questi due sierotipi sarebbe inoltre coerente con gli obiettivi dell'Unione per la produzione primaria di pollame».

14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002 nel caso in cui un prodotto alimentare rientrante in tale categoria sia contaminato da sierotipi di Salmonella diversi da quelli di cui all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005, come è stato accertato nel caso di specie».

Una sola questione pregiudiziale, dunque, interamente centrata sull'esistenza (*an*) del potere di intervento e non già anche sul *quomodo* di esso. Il punto non è secondario nell'economia della decisione; peccato quindi che il giudice del rinvio abbia omesso di sollecitare ulteriori profili sulle condizioni e limiti del potere amministrativo delle autorità pubbliche preposte al controllo ufficiale degli alimenti e di mangimi. In presenza di questi contributi, dell'avvocato generale e del giudice del rinvio, la Corte non avrebbe (forse) potuto rendere una decisione così stringata quale quella che ci si accinge a commentare.

2. Iter argomentativo e statuizioni espresse dalla sentenza *Romega*.

In tale contesto, privato dell'apporto dell'avvocato generale, la sentenza avvia il suo ragionamento dall'articolo 1 del Regolamento 2073/2005 che, letto alla luce del considerando 3¹⁴, è chiaro nello stabilire che l'autorità competente non è affatto tenuta a limitarsi, nel corso delle analisi dei prodotti alimentari da essa effettuate, al controllo della presenza dei soli microrganismi indicati dal regolamento CE n. 2073/2005¹⁵.

La Corte infatti rileva che, sebbene l'articolo 3, par. 1¹⁶, del rego-

¹⁴ Che recita: «Il regolamento (CE) n. 178/2002 stabilisce requisiti generali di sicurezza dei prodotti alimentari, in base ai quali i prodotti a rischio non possono essere immessi sul mercato. Gli operatori del settore alimentare hanno l'obbligo di ritirare dal mercato gli alimenti a rischio. Al fine di contribuire alla protezione della salute pubblica ed evitare interpretazioni divergenti è opportuno fissare criteri armonizzati di sicurezza relativi all'accettabilità dei prodotti alimentari, in particolare per quanto riguarda la presenza di determinati microrganismi patogeni».

¹⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia, 28 aprile 2022, in causa C-89/21, *Romega*, ECLI:EU:C:2022:313 parr. 17 e 18.

¹⁶ L'articolo 3 (Prescrizioni generali), al paragrafo 1, stabilisce che gli OSA «provvedono a che i prodotti alimentari siano conformi ai relativi criteri microbiologici fissati nell'allegato I del presente regolamento. A tal fine, gli operatori del settore alimentare

lamento n. 2073/2005 imponga agli operatori del settore alimentare l'obbligo di provvedere a che i prodotti alimentari siano conformi ai criteri microbiologici fissati nell'allegato I di detto regolamento, tale obbligo non impedisce alle autorità competenti di ricercare microrganismi patogeni diversi da quelli contemplati in tale allegato, conformemente all'obiettivo di ottenere un elevato livello di protezione della salute pubblica, enunciato al considerando 1¹⁷ di detto regolamento¹⁸.

Con siffatta lettura, tutta interna al regolamento n. 2073/2005, la Corte professa un dato giuridico altrimenti desumibile dall'impianto generale di cui al regolamento n. 178/2002/CE il quale, come noto e come richiamato nella sentenza *Romega*, all'articolo 14, par. 8 stabilisce che «il fatto che un alimento sia conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio»¹⁹.

Nello stesso senso, d'altronde, l'articolo 14, paragrafo 7, ove è precisato che la conformità a specifiche disposizioni del diritto dell'Unione riguardanti la sicurezza alimentare, come quelle del regolamento n. 2073/2005, vale solo «*in relazione agli aspetti disciplinati dalle medesime*»²⁰.

adottano provvedimenti, in ogni fase della produzione, della lavorazione e della distribuzione, inclusa la vendita al dettaglio, nell'ambito delle loro procedure HACCP e delle loro prassi corrette in materia d'igiene, per garantire che: a) la fornitura, la manipolazione e la lavorazione delle materie prime e dei prodotti alimentari che dipendono dal loro controllo si effettuino nel rispetto dei criteri di igiene del processo; b) i criteri di sicurezza alimentare applicabili per l'intera durata del periodo di conservabilità dei prodotti possano essere rispettati a condizioni ragionevolmente prevedibili di distribuzione, conservazione e uso».

¹⁷ Il considerando 1 del regolamento n. 2073/2005 afferma che «Un elevato livello di protezione della salute pubblica è uno degli obiettivi fondamentali della legislazione alimentare, come stabilito nel regolamento (CE) n. 178/2002». Inoltre il considerando successivo, non menzionato in sentenza, afferma che «I prodotti alimentari non devono contenere microrganismi, né loro tossine o metaboliti, in quantità tali da rappresentare un rischio inaccettabile per la salute umana».

¹⁸ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia, 28 aprile 2022, causa C-89/21, *Romega*, cit. par. 19.

¹⁹ L'articolo 14, par. 8 del Reg. CE n. 178/2002 è richiamato al punto 20 della sentenza, *Romega*, cit.

²⁰ Cfr. la sentenza *Romega*, cit. par. 22.

Alla luce di questi dati normativi, la conclusione non può che essere:

«23. L'articolo 14, paragrafi 1, 2, 7 e 8, del regolamento n. 178/2002 consente quindi alle autorità nazionali competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni all'immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato degli alimenti che, nonostante la loro conformità a specifiche disposizioni del diritto dell'Unione loro applicabili, danno a tali autorità motivi oggettivi di sospettare che tali alimenti sono a rischio. Tale disposizione, tenuto conto della sua importanza al fine di raggiungere un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento, deve essere interpretata in senso ampio.

24. Ne consegue che il regolamento n. 2073/2005 non può essere interpretato nel senso che vieta all'autorità competente, in presenza di una categoria di alimenti, come la carne fresca di pollame, che si trova nelle condizioni descritte nel punto precedente della presente sentenza, di adottare i provvedimenti appropriati di cui all'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento n. 178/2002».

Tutto come da copione, senonché la Corte aggiunge, al paragrafo 25 della sentenza, un riferimento ai considerando 9 e 10 del citato regolamento n. 1086/2011, che offre modo di sottolineare come la limitazione ai due sierotipi (*S. Enteritidis* e *S. Typhimurium*) nelle carni di pollame «dovrebbe nel contempo incoraggiare gli operatori del settore alimentare a prendere misure, in fasi precedenti della produzione di pollame, in grado di contribuire alla riduzione di tutti i sierotipi di salmonella rilevanti per la sanità pubblica»²¹. Un inciso che nel contesto della sentenza in commento suona una nota stonata.

²¹ Cfr. la sent. *Romega*, cit. par. 25: «Al riguardo occorre aggiungere che dal considerando 9 del regolamento n. 1086/2011 risulta che circa l'80% dei casi di salmonellosi osservati nell'uomo nel 2008, al pari degli anni precedenti, era dovuto alla *Salmonella enteritidis* e alla *Salmonella typhimurium*, e che la carne di pollame resta una delle principali fonti della salmonellosi umana. Il considerando 10 di tale regolamento precisa comunque che la limitazione a questi due sierotipi dovrebbe nel contempo incoraggiare gli operatori del settore alimentare a prendere misure, in fasi precedenti della produzione di pollame, in grado di contribuire alla riduzione di tutti i sierotipi di salmonella rilevanti per la sanità pubblica».

Su queste premesse la Corte, aderendo alle prospettazioni dei governi lituano, ceco e italiano nonché con la Commissione, stabilisce che l'effetto nocivo sulla salute dei due sierotipi *Infantis* e *Kentucky* «non può essere escluso»²², spettando «al giudice nazionale competente verificare, conformemente all'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento n. 178/2002, quale interpretato al punto 23 della presente sentenza [quindi “in senso ampio”] se la presenza di tali sierotipi, che non sono menzionati nell'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005, consenta di sospettare che la carne fresca di pollame in questione è a rischio, ai sensi dell'articolo 14, paragrafi da 2 a 5, del regolamento n. 178/2002, e di giustificare i provvedimenti adottati da tale autorità come “provvedimenti appropriati” adottati sul fondamento della prima disposizione».

La sentenza si chiude con il paragrafo 28 nei seguenti termini:

28. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 1 del regolamento n. 2073/2005, letto in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento n. 178/2002, deve essere interpretato nel senso che l'autorità competente di uno Stato membro può trattare come categoria a rischio, ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002, la categoria di alimenti costituita da carne fresca di pollame in cui siano stati rilevati microrganismi patogeni diversi dai sierotipi di salmonella previsti all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005».

3. Note a corredo.

A ben riflettere il tema di fondo del caso *Romega* era (ed è), non tanto la titolarità del potere di indagine (vigilanza sanitaria) e di eventuale sanzione del mancato rispetto dei requisiti cogenti di prodotto - tema peraltro di agevole risoluzione sulla base delle norme giuridiche generali e già affrontato dal giudice italiano²³, quanto - e piuttosto - le

²² Cfr. la sentenza *Romega*, cit. par. 26.

²³ Cfr. Cass. pen. sez. III, n. 6621/2013, *amplius infra*, secondo cui: «l'autorità competente verifica il rispetto delle norme e dei criteri di cui al presente regolamento con-

condizioni e i requisiti per il corretto esercizio legittimo del pubblico potere riconosciuto alle autorità competenti, a vario titolo limitativo dell'iniziativa economica, vuoi perché impositivo (art. 138, Reg. UE n. 2017/625), vuoi perché sanzionatorio, se così previsto dall'ordinamento nazionale.

Alla luce della legislazione alimentare unionale infatti è dato pacifico che la conformità a requisiti specifici di sicurezza alimentare (o di altra natura) non esaurisce l'intero spettro di obblighi di conformità, qui di sicurezza, previsti dall'ordinamento di uno qualsiasi degli Stati membri dell'UE (ed anche del Regno Unito, sia pur con basi giuridiche *ad hoc* dovute a *Brexit*). In materia sanitaria, poi, lo Stato mantiene il diritto di determinare il livello di tutela della salute pubblica, come riconosciuto dai principali trattati internazionali vigenti²⁴ e sancito in diversi precedenti dalla Corte di giustizia ove l'intervento nazionale sia compatibile con le regole dei trattati²⁵.

A parte un veloce richiamo al proprio precedente *Quiesser*²⁶ (su cui subito *infra*) non vi è traccia nella sentenza in commento di considerazioni circa condizioni e limiti nell'esercizio del potere in parola. Se dunque la sentenza è *muta* sul tema di fondo, occorrerà che gli interrogativi lasciati pendenti vengano affrontati.

formemente al regolamento (CE) n. 882/2004, senza pregiudizio del suo diritto di procedere a ulteriori campionamenti ed analisi per la rilevazione e la misura della presenza di altri microrganismi, delle loro tossine o dei loro metaboliti, o come verifica dei processi, per i prodotti alimentari sospetti, o nel contesto dell'analisi del rischio».

²⁴ Gli accordi istitutivi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio riconoscono il diritto sovrano delle parti contraenti in tale senso. Sul punto A. ALEMANNI, *Trade in Food, Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, London, Cameron and May, 2007.

²⁵ Vedasi ad esempio le sentenze della Corte di giustizia del 14 luglio 1983, in causa C-174/82, *Sandoz* ECLI:EU:C:1983:213, punto 16; 23 settembre 2003, in causa C-192/01, *Commissione c. Danimarca* ECLI:EU:C:2003:492, punto 42; 28 gennaio 2010, in causa C-333/08, *Commissione c. Francia* ECLI:EU:C:2010:44, punto 85, in cui si afferma che spetta agli Stati membri decidere del livello a cui intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone.

²⁶ Così formulato: «21. Da tale articolo 14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002 risulta che l'immissione sul mercato di qualsiasi alimento a rischio, vale a dire dannoso per la salute o inadatto al consumo umano, deve essere vietata (cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 2017, in causa n. C-282/15, *Quiesser Pharma*, EU:C:2017:26, punto 44)».

Nei paragrafi che seguono, valorizzando, in primo luogo, gli approdi della unica sentenza richiamata (*Quiesser*) e, in secondo luogo, la decisione *Riendl* della Corte di giustizia - unico precedente in termini, in quanto relativo al requisito di cui all'allegato I, p. 1.28 del Regolamento n. 2073/2005, neppure menzionata nella sentenza *Romema* -, si condividerà un approfondimento su alcuni profili della normativa settoriale sul controllo delle salmonelle nei prodotti alimentari carnei, per poi allargare l'analisi all'esame di alcuni casi concreti di merito e legittimità, sia del Giudice penale che amministrativo in alcuni processi vertenti sui concetti chiave noti: fattispecie di alimento a rischio, alimento dannoso e alimento inadatto al consumo, alimento comunque nocivo *ex art. 5*, legge n. 283/1962 se non anche *ex art. 444 c.p.*, proporzionalità dell'agire amministrativo.

3.1. Elementi ricostruttivi desumibili dalla sentenza *Quiesser*: aderenza ai principi di legislazione alimentare quale presupposto di compatibilità delle misure nazionali in tema di gestione del rischio alimentare.

Con la decisione *Quiesser*²⁷ la Corte di giustizia ha deciso della domanda presentata da un operatore (*Quiesser Pharma*) nell'ambito di una controversia con la Repubblica federale di Germania, in merito ad una richiesta di deroga al divieto di produrre ed immettere sul mercato un integratore alimentare contenente l'aminoacido L-istidina.²⁸ Tutt'altro settore regolatorio e tutt'altro pericolo; il tema di

²⁷ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 2017, in causa C-282/15 *Queisser Pharma GmbH & Co. KG contro Bundesrepublik*, cit.

²⁸ Nel caso *Quiesser*, il giudice (tedesco) del rinvio si chiedeva se la normativa nazionale in parola fosse contraria al diritto dell'Unione, in quanto, da un lato, vieta l'utilizzo di aminoacidi negli alimenti in maniera generale, a prescindere se vi siano motivi sufficienti per sospettare un rischio per la salute e, dall'altro, assoggetta a restrizioni la possibilità di ottenere una deroga. La *Queisser Pharma*, impresa stabilita in Germania, produceva un integratore alimentare denominato «*Doppelherz aktiv + Eisen + Vitamin C + Histidin + Folsäure*» la cui dose raccomandata fornisce quotidianamente, in particolare, 100 mg di aminoacido L-istidina e 10 mg di ferro. Nel 2006, l'operatore presentava all'Ufficio federale della protezione dei consumatori e della sicurezza alimentare una richiesta di deroga basata sulla normativa alimentare nazionale (*Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, LFGB*) per produrre e immettere sul mercato tale prodotto in quanto integratore alimentare nel territorio della Repubblica federale di Germania. Con

fondo, tuttavia, presenta delle affinità con il caso *Romega*, considerando che nella prima decisione venivano in considerazione quei motivi sufficienti sulla base dei quali l'autorità competente può, sulla base della normativa settoriale applicabile, disporre misure e sanzioni.

Nel giudizio *Quiesser*, infatti, la Corte ha affermato che, alla luce della normativa generale di sicurezza alimentare, «la legislazione alimentare nazionale [...] deve conformarsi al quadro generale istituito da dette disposizioni del Regolamento n. 178/2002»²⁹.

Si tratta di una precisazione importante che conferma come il Regolamento n. 178/2002 rappresenti la cornice di riferimento cui tutte le misure legislative o amministrative, rientranti nella definizione di legislazione alimentare, devono conformarsi. Sul punto è il caso di precisare che tale rapporto valga anche per le misure esecutive e ciò sulla scorta non solo sulla base di una lettura sistematica dei principi di cui al Regolamento n. 178/2002/CE ma anche sulla base delle statuizioni della Corte di giustizia secondo le quali «l'analisi dei rischi, ai sensi del Regolamento n. 178/2002, il quale, in base al suo art. 1, n. 2, è destinato ad applicarsi a tutte le misure riguardanti la sicurezza alimentare, incluse quelle adottate al livello degli Stati membri»³⁰. In altre parole, l'analisi del rischio³¹ costi-

decisione del 2 novembre 2012, la domanda era rigettata per carenza dei presupposti di legge, tra cui la assenza di elementi di fatto tali da far ritenere che non fossero da prevedere rischi per la salute umana o animale. Anche considerando la L-istidina contenuta nel prodotto in questione non presentasse rischi per la salute, l'autorità nazionale esprimeva dubbi concernenti l'innocuità di tale prodotto a causa del fatto che il medesimo apportava quotidianamente 10 mg di ferro al metabolismo.

²⁹ Cfr. la sentenza *Queisser Pharma*, cit. 50.

³⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2010, in causa C-446/08, *Solgar Vitamin's France, Syndicat de la Diététique et des Compléments Alimentaires et al. contro Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, Ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, ECLI:EU:C:2010:233 par. 30.

³¹ Come noto, riprendendo l'impostazione della Commissione del *Codex Alimentarius, Working Principles for risk analysis for food safety for application by governments*³, doc. CAC/GL 62-2007, il regolamento n. 178/2002, articolo 6, disegna l'analisi del rischio come un processo costituito da tre distinte fasi: la valutazione del rischio, la gestione del rischio e la comunicazione del rischio. Si insegna che il ricorso all'analisi del rischio contribuisce alla predittibilità delle regole di mercato: laddove le decisioni siano basate (anche e soprattutto) sull'evidenza scientifica, si riducono i margini di imprevedibilità e si favoriscono decisioni proporzionate e non discriminatorie. A tal fine, tuttavia, sono necessarie talune condizioni: le informazioni devono essere particolareggiate e obiettive, il processo di valutazione e di decisione deve esse-

tuisce la funzione fondante di tutta la legislazione alimentare non solo nella fase ascendente (di elaborazione di discipline, decisioni o atti amministrativi) ma anche in quella discendente, cioè in sede di atti di controllo ufficiale ai sensi del Regolamento n. 2017/625 e di adozione di misure in caso di non conformità sospetta o confermata.

Sempre dalla sentenza *Queisser* è dato raccogliere altri criteri orientativi per saggiare la compatibilità del sistema di controllo nazionale e i requisiti dell'ordinamento unionale: tra questi, qui valga menzionare il richiamo a che la valutazione del rischio sia sempre effettuata, in quanto primo elemento dell'analisi del rischio (art. 6, Reg. n. 178/02/CE) e dell'applicazione corretta del principio di precauzione (art. 7, reg. ult. cit.).³² Sempre nella medesima sentenza, la Corte ha dichiarato che gli articoli 6 e 7 di tale regolamento mirano a conseguire l'obiettivo generale di un livello elevato di protezione della salute³³ e soprattutto:

«52. A tal proposito, emerge dall'articolo 6, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002 che la valutazione del rischio, su cui deve fon-

re trasparente di modo da consentire il controllo democratico. Nell'ambito di questo processo, gli «elementi scientifici» costituiscono sicuramente il più importante – anche se non unico – parametro per l'adozione di misure relative al rischio alimentare. Il ricorso alla giustificazione scientifica è previsto come elemento necessario anche se non sempre sufficiente per l'adozione di decisioni sul rischio sanitario, potendosi in determinati casi deviare a favore di misure provvisorie basate sul principio di precauzione; la fondatezza scientifica gioca un ruolo anche nel processo di autorizzazione delle indicazioni salutistiche sugli alimenti, ai sensi del Regolamento n. 1924/2006/CE, e, più recentemente, nello stesso ambito della disciplina generale in materia di informazioni sui prodotti alimentari, quale condizione di liceità delle informazioni volontarie. L'analisi del rischio non esaurisce lo spettro delle opzioni di gestione del rischio alimentare: vi sono infatti situazioni in cui non sarebbe «confacente alle circostanze o alla natura del provvedimento». Tali potrebbero essere le situazioni di crisi e di allarme sanitario, nelle quali non sarebbe accettabile attendere una compiuta e puntuale analisi del rischio. Vi sono poi decisioni che sono in parte politiche e pertanto insindacabili ove il potere sia esercitato nei limiti della legge e della ragionevolezza. L'applicazione dell'analisi del rischio nella sua formulazione canonica può subire deroghe allorquando non sia possibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, inconcludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse. In questi casi è ammesso ricorrere a misure provvisorie e proporzionate basate sul principio di precauzione a date condizioni fissate dal regolamento, dai trattati e dalla giurisprudenza della Corte.

³² Così la sentenza *Queisser Pharma*, cit. par. 62.

³³ Cfr. la sentenza *Queisser Pharma*, cit. par. 51. Ma vedi anche, Corte di giustizia del 28 gennaio 2010, in causa n. C-333/08, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2010:44 punto 103.

darsi la legislazione alimentare, si basa sugli elementi scientifici a disposizione ed è svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente.

53. Occorre ricordare che l'articolo 3, punto 11, di detto regolamento definisce la valutazione del rischio come un processo su base scientifica costituito da quattro fasi, vale a dire l'individuazione del pericolo, la caratterizzazione del pericolo, la valutazione dell'esposizione al pericolo e la caratterizzazione del rischio.

54. Quanto all'articolo 7 del regolamento n. 178/2002, relativo al principio di precauzione, emerge dal paragrafo 1 di tale articolo che, qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che l'Unione persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio».

Il punto 54 della sentenza *Quiesser* ora citato precisa quindi che, se allo stato attuale della ricerca scientifica sussistono incertezze quanto agli effetti nocivi per la salute di talune sostanze, il potere discrezionale degli Stati membri relativo alla scelta del livello cui intendono assicurare la tutela della salute pubblica è particolarmente importante. In altri termini, spetta agli Stati membri, in assenza di armonizzazione e in quanto sussistano incertezze allo stato attuale della ricerca scientifica, decidere il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone nonché il requisito della previa autorizzazione all'immissione in commercio delle derrate alimentari, pur tenendo conto del principio della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione.³⁴ Ciò ricordato non pare – agli occhi dello Scrivente almeno – che il principio di precauzione abbia o possa avere qualche rilevanza ai fini del controllo del pericolo “salmonella” di cui a queste pagine.³⁵

³⁴ Cfr. la sentenza *Solgar Vitamin's France e a. cit.*, punto 35 e in senso conforme anche Corte di giustizia del 23 settembre 2003, in causa n. C-192/01, *Commissione c. Danimarca*, ECLI:EU:C:2003:492 punto 42, e 5 febbraio 2004, in causa n. C-24/00, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2003:492 punto 49.

³⁵ Ma si veda recentemente R. SAIJA, *Precauzione e trasparenza del mercato agroalimentare prima e dopo il Covid-19*, in *Riv. dir. al.*, 2/2021, *online*.

3.2. La sentenza Reindl: la (innominata) rilevanza della proporzionalità nella reazione della PA a fronte di non conformità.

Come si è già accennato, il regolamento CE n. 2073/2005 è stato oggetto di un solo rinvio pregiudiziale deciso dalla Corte, con sentenza del 13 novembre 2014³⁶, e si è anche ricordato nelle pagine che precedono che la decisione *Romega* ometta del tutto di ricordare tale precedente il quale, come si vedrà, riguardava esattamente i criteri di sicurezza di cui all'allegato I, riga 1.28 sulle salmonelle. Converrà preliminarmente richiamare il caso.

La sig.ra Reindl era la dirigente di una filiale di una catena di distribuzione al dettaglio austriaca. Nel 2012, nel corso di una ispezione ufficiale erano prelevati dei campioni di petto di tacchino fresco sotto vuoto, prodotto e confezionato da un'impresa terza, i quali erano poi risultati positivi alla *Salmonella Typhimurium*; per tanto l'Autorità competente austriaca ne dichiarava la natura di alimento «inadatto al consumo umano» ai sensi della normativa nazionale³⁷ e ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 178/2002. Seguiva un procedimento penale nei confronti della sig.ra Reindl per la inosservanza del criterio di sicurezza alimentare di cui all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005. Nel corso del processo sorgeva questione sulla portata, nell'ambito della disciplina del regolamento n. 2073/2005, della responsabilità degli operatori del settore alimentare che svolgono esclusivamente attività di vendita al dettaglio, ragion per cui il giudice nazionale sollevava tre questioni pregiudiziali e precisamente: se il criterio microbiologico indicato per le carni di pollame nell'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005 si applicasse in tutte le fasi di distribuzione, inclusa quella al dettaglio; se anche gli operatori del settore alimentare attivi nella fase di distribuzione dei prodotti alimentari fossero soggetti alla disciplina del regolamento (CE) n. 2073/2005 nella sua interezza; se il criterio microbiologico indicato nell'allegato I, capitolo 1, riga 1.28,

³⁶ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 2014, in causa n. C-443/13, *Ute Reindl contro Bezirkshauptmannschaft Innsbruck*, ECLI:EU:C:2014:2370.

³⁷ Articolo 5, paragrafo 5, punto 2, del *Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz – LMSVG* austriaco.

del regolamento n. 2073/2005 dovesse essere rispettato in tutte le fasi di distribuzione anche dagli operatori del settore alimentare che non partecipano alla produzione (solo fase di distribuzione).

Con riferimento alla prima questione la Corte afferma che sia dal tenore dell'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005 sia dall'obiettivo perseguito dalla legislazione alimentare emerga che il criterio microbiologico trovi applicazione nel caso di un prodotto di carne fresca di pollame in fase di distribuzione.³⁸

Con riferimento alla seconda e terza questione pregiudiziale, centrate sulla compatibilità con il diritto dell'UE, in particolare i Regolamenti n. 178/2002 e n. 2073/2005, di una disciplina nazionale che prescrivesse la sanzionabilità di un OSA mero distributore al dettaglio per il mancato rispetto del criterio microbiologico di cui all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del Regolamento n. 2073/2005, la Corte, rilevato che il Regolamento n. 2073/2005 non contiene disposizioni riguardanti il regime di responsabilità degli operatori del settore alimentare, si concentra sull'esegesi dell'articolo 17, paragrafo 1 del Regolamento n. 178/2002³⁹, giungendo alla conclusione che i Regolamenti n. 178/2002 e n. 2073/2005 devono essere interpretati nel senso che non ostano, in via di principio, ad una normativa nazionale, quale quella di cui al procedimento principale, che sanziona un operatore del settore alimentare, le cui attività attengono unicamente alla fase della distribuzione per l'immissione in commercio di un prodotto alimentare, per il mancato rispetto del criterio microbiologico di cui all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del Regolamento n. 2073/2005.⁴⁰

Al di là della risposta alla questione specifica,⁴¹ ma ricordando

³⁸ Cfr. la sentenza *Ute Reindl*, cit. par. 29.

³⁹ Secondo cui, come noto, «spetta agli operatori del settore alimentare garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione»

⁴⁰ Cfr. la sentenza *Ute Reindl*, cit. punto 36. Questo profilo di responsabilità, nella sua declinazione penalistica per lo meno, non ha ragione di porsi in Italia, stante l'articolo 19 della legge n. 283/1962.

⁴¹ La decisione della Corte sulla seconda e terza questione pregiudiziale è stata nel senso che una normativa come quella di cui al procedimento principale, che prevede una sanzione pecuniaria in caso d'immissione in commercio di prodotti alimentari inadatti al consumo umano, può contribuire al conseguimento dell'obiettivo fonda-

l'inciso «nell'ambito delle rispettive attività» presente nell'articolo 17, par. 1, Regolamento n. 178/2002/CE, che pure, come noto, consentirebbe di ancorare gli obblighi degli operatori a canoni di natura colposa e non oggettiva, vale qui sottolineare che la Corte ha avuto cura di precisare che ai sensi del regolamento generale (Reg. CE n. 178/2002), art. 17, paragrafo 2, gli Stati membri determinano le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e che tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive⁴². Ciò consente alla Corte di ricordare che «nel determinare le misure e le sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto di detto criterio microbiologico, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i limiti e le condizioni previsti dal diritto dell'Unione, quale la condizione prevista, nel caso di specie, all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 178/2002, che esige che le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive»⁴³.

Già in precedenza, la Corte aveva osservato, con giurisprudenza costante, che gli Stati membri, pur conservando la scelta delle sanzioni, devono vegliare a che le violazioni del diritto dell'Unione siano punite, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in forme analoghe a quelle previste per le violazioni del diritto nazionale simili per natura e importanza e che conferiscano alla sanzione un carattere effettivo, proporzionale e dissuasivo.⁴⁴

mentale della legislazione sui prodotti alimentari, vale a dire di un livello elevato di tutela della salute umana, anche se finisce per configurare una ipotesi di responsabilità oggettiva: infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, «un simile sistema non è, di per sé, sproporzionato rispetto agli scopi perseguiti ove lo stesso sia idoneo a incoraggiare i soggetti di cui trattasi a rispettare le disposizioni di un regolamento e ove gli obiettivi perseguiti rivestano un interesse generale tale da giustificare l'introduzione di un siffatto sistema».

⁴² Cfr. la sentenza *Ute Reindl*, cit. par. 37.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ In tal senso Corte di giustizia del 23 novembre 2006, in causa C-315/05, *Lidl Italia*, ECLI:EU:C:2006:736, punto 58, 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi e a.*, ECLI:EU:C:2005:270, punto 65. In un altro precedente, la Corte ha affermato che al fine di valutare se una sanzione sia conforme al principio di proporzionalità, il giudice del rinvio deve tener conto, in particolare, della natura e della gravità dell'infrazione che detta sanzione mira a punire, nonché delle modalità di determinazione dell'importo della sanzione stessa (cfr. Corte di giustizia del 17 luglio 2014, in causa C-272/13, *Equoland*, ECLI:EU:C:2014:2091 punto 35).

Sempre la sentenza *Riendl*, con riferimento alle «misure repressive», espressione che parrebbe abbracciare anche le *misure esecutive* di cui all'art. 137 e 138 del Reg. UE n. 2017/625, la Corte ha affermato che esse «non devono eccedere i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti da tale normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti»⁴⁵.

3.3. Il pericolo salmonella nella produzione alimentare

Le salmonelle⁴⁶ sono causa della salmonellosi la quale è compresa tra le zoonosi di particolare interesse in chiave veterinaria e di sicurezza alimentare e mangimistica (aspetto, quest'ultimo che purtroppo non sarà trattato). I due ambiti sono chiaramente interconnessi, a maggior ragione oggi con il riconoscimento anche sul piano legislativo dell'approccio "one health", varato con il regolamento sui controlli ufficiali e sperimentato – dolorosamente – in occasione della pandemia da SARS-COV-II.

Sul piano legislativo la direttiva 2003/99/CE sulle zoonosi⁴⁷ prescrive un regime di monitoraggio e scambio di informazioni continuativo al riguardo anche delle infezioni da salmonella. Dal punto di legislazione alimentare, la salmonella è un agente batterico comunemente isolato in caso di infezioni trasmesse da alimenti, sia sporadiche che epidemiche,⁴⁸ e costituisce un *pericolo* ai sensi del regolamento base.⁴⁹

⁴⁵ Cfr. la sentenza *Ute Reindl*, cit. par. 39.

⁴⁶ Segnalata per la prima volta nel 1886, in un caso di peste suina, dal medico americano Daniel Elmer Salmon, la salmonella è presente in natura con più di 2000 varianti (i cosiddetti sierotipi) ma i ceppi più frequentemente diffusi nell'uomo e nelle specie animali, in particolare in quelle allevate per la catena alimentare, sono *S. enteritidis* e *S. typhimurium*. Cfr. <https://www.epicentro.iss.it/salmonella/>

⁴⁷ Direttiva 2003/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, sulle misure di sorveglianza delle zoonosi e degli agenti zoonotici, recante modifica della decisione 90/424/CEE del Consiglio e che abroga la direttiva 92/117/CEE, in *GUUE*, L 325 del 12 dicembre 2003, pp. 31 ss.

⁴⁸ Le infezioni provocate da salmonella si distinguono in forme tifoidee (*S. typhi* e *S. paratyphi*, responsabili della febbre tifoide e delle febbri enteriche in genere), in cui

Quanto al rischio connesso al consumo alimentare, i dati a livello unionale (2019 *Zoonoses Report*, cit.) evidenziano che nel 2019 sono stati confermati 87.923 casi di salmonellosi nell'uomo, pari a un tasso di notifica di 20 casi ogni 100.000 abitanti, in linea a quello dell'anno precedente; inoltre vi sarebbe una tendenza delle salmonellosi nell'uomo ritenuta stabile negli ultimi 5 anni, dopo un lungo periodo in cui si è registrata una tendenza al ribasso.⁵⁰

I primi cinque sierotipi responsabili delle infezioni umane, come registrate nel 2019 in UE, hanno riguardato: *S. Infantis* (29,7%), *S. Enteritidis* (6,9%), variante monofasica di *S. Typhimurium* (4,5%), *S. Typhimurium* (3,9%) e *S. Derby* (3,7%).⁵¹

Stando al citato rapporto EFSA-ECDC è interessante osservare che i principali veicoli alimentari osservati nei focolai di salmonellosi di origine alimentare risultano essere stati: «uova e prodotti a base di uova», «prodotti da forno», «carne suina e prodotti derivati» e Alimenti vari (*mixed food*, nel report).⁵²

L'uomo rappresenta l'unico serbatoio del microrganismo, e forme non tifoidee, causate dalle cosiddette salmonelle minori (come *S. typhimurium* e la *S. enteritidis*), responsabili di forme cliniche a prevalente manifestazione gastroenterica. Queste ultime (non tifoidee) sono ritenute responsabili di oltre il 50% del totale delle infezioni gastrointestinali, sono una delle cause più frequenti di tossinfezioni alimentari nel mondo industrializzato. Le infezioni da *Salmonella* spp. possono verificarsi nell'uomo e negli animali domestici e da cortile (polli, maiali, bovini, roditori, cani, gatti, pulcini) e selvatici, compresi i rettili domestici (iguane e tartarughe d'acqua). I principali serbatoi dell'infezione sono rappresentati dagli animali e i loro derivati (come carne, uova e latte consumati crudi o non pastorizzati) e l'ambiente (acque non potabili) rappresentano i veicoli di infezione.

⁴⁹ Per il regolamento n. 178/2002 il «pericolo» è l'agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute. A questa nozione si connette la centrale definizione di «rischio», quale funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo.

⁵⁰ Inoltre, nel 2019 sono stati registrati 926 focolai di salmonellosi di origine alimentare in 23 Stati membri dell'UE, causando 9.169 eventi patogeni, 1.915 ricoveri (50,5% di tutti i ricoveri correlati a focolai) e sette morti. La salmonella ha causato il 17,9% di tutti i focolai di origine alimentare nel 2019. Tra questi la maggior parte dei focolai di salmonellosi di origine alimentare (72,4%) è stata causata da *S. enteritidis*. Cfr. EFSA-ECDC, *Report* citato.

⁵¹ EFSA-ECDC, *One Health 2019 Zoonoses Report*, cit., p. 32.

⁵² EFSA-ECDC, *One Health 2019 Zoonoses Report*, cit., p. 32. Attingendo ai dati raccolti in forza del regolamento n. 2073/2005, relativamente agli alimenti «ready to

Invece, se si osservano i risultati analitici condotti sui campioni di controllo ufficiale ottenuti nell'ambito della disciplina del Regolamento (CE) n. 2073/2005, le percentuali più elevate di campioni positivi alla Salmonella sono state rilevate nella carne di pollame incluse le carni fresche (3,5%), la carne macinata e le preparazioni a base di carne destinate al consumo cotte (8,3%) e prodotti a base di carne destinati ad essere consumati cotti (6,4%).⁵³

Per quanto riguarda la situazione epidemiologica italiana, nel periodo 2007-2020, i casi umani di salmonellosi hanno oscillato tra un massimo di oltre 6500 casi (2007) e un minimo di 3256 (2019).⁵⁴ Relativamente alla distribuzione dei sierotipi responsabili di casi umani di salmonellosi in Italia, i dati riferiti al periodo 2018-20 indicano che nel complesso i sierotipi rilevanti (*S. Enteritidis*, *S. Typhimurium* e sua variante monofasica) hanno causato su base annua tra il 56% e il 63% dei casi; a seguire per quanto riguarda le salmonelle non rilevanti, in ordine decrescente di frequenze di isolamento nell'uomo, *S. Napoli* ha causato un numero di casi/anno tra circa 160 e 210 (4,8% e 6,5%), seguita, con andamenti variabili negli anni, da *S. Brandenburg*, *S. Derby* e *S. Infantis*; a seguire con un numero di casi medi annui tra 50 e 100: *S. London*, *S. Rissen*, *S. Bovismorbificans*, *S. Goldcoast* e *S. Panama*; mentre *S. Give*, *S. Strathcona*, *S. Bredeney*, *S. Coeln*, *S. Thompson*, *S. Stanley*, *S. Anatum*, *S. Agona* e *S. Chester* contano per un numero di caso medio annuo inferiore a 50.⁵⁵

3.3.1. Gestione nelle fasi di allevamento e macellazione.

Come accennato, la salmonella è fonte di una zoonosi per le quali la citata direttiva 2003/99/CE obbliga gli Stati membri dell'UE (SM) a

eat», delle 66.113 unità sottoposte a analisi ufficiali in 21 Stati membri, solo lo 0,3% è risultato positivo a salmonella, mentre per gli alimenti non pronti, a fronte di 191.181 campioni analizzati in 25 Stati membri, l'1,5% dei campioni è risultato positivo.

⁵³ EFSA-ECDC, *One Health 2019 Zoonoses Report*, cit., p. 31.

⁵⁴ Cfr. Centro di Referenza Nazionale per le Salmonellosi, Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie - Dipartimento Sicurezza Alimentare, Nutrizione e Sanità Pubblica Veterinaria - Istituto Superiore di Sanità, *Parere tecnico-scientifico inerente alla valutazione del rischio connesso alla presenza di salmonelle cosiddette "non rilevanti" nella filiera avicola*, 2022, 3, online.

⁵⁵ *Ibidem*.

raccogliere informazioni pertinenti e, se del caso, dati comparabili su zoonosi, agenti zoonotici, resistenza agli antimicrobici e di origine alimentare. Tale monitoraggio costante, e il relativo scambio di informazioni, è posto al fine di prevenire la salute pubblica ma anche di mitigare i costi connessi all'incertezza sulla circolazione dei prodotti alimentari, sensibili dal punto di vista sanitario, come le carni.⁵⁶

In questo contesto, il regolamento 2160/2003⁵⁷ dettaglia obblighi degli Stati membri e degli operatori in chiave di controllo e gestione del pericolo da salmonella in tutte le fasi pertinenti di produzione, trattamento e distribuzione, segnatamente a livello di produzione primaria, compresi i mangimi.

In forza di questo regolamento sono individuati obiettivi di ridu-

⁵⁶ Vedi l'elenco A dell'allegato I della direttiva 2003/99/CE, che prescrive la raccolta e diffusione di dati su animali, alimenti e i mangimi su base obbligatoria e costante di otto agenti zoonotici tra cui, appunto. Salmonella, *Campylobacter*, *Listeria monocytogenes*, *Escherichia coli* produttore di tossina *Shiga* (STEC), *Mycobacterium bovis*, *Brucella*, *Trichinella* ed *Echinococcus*. Inoltre, altri agenti patogeni sono sottoposti a sorveglianza quando la situazione epidemiologica lo richieda, secondo l'elenco B del medesimo allegato I che contempla le zoonosi virali (*Calicivirus*; Virus dell'epatite A; Virus dell'influenza; *Rabbia*; Virus trasmessi da *artropodi*); le zoonosi batteriche (*Borrelliosi* e relativi agenti zoonotici; *Botulismo* e relativi agenti zoonotici; *Leptosirosi* e relativi agenti zoonotici; *Psittacosi* e relativi agenti zoonotici; *Tubercolosi* diverse da quella di cui alla parte A; *Vibriosi* e relativi agenti zoonotici; *Yersiniosi* e relativi agenti zoonotici), le zoonosi da parassiti (*Anisakiasis* e relativi agenti zoonotici; *Criptosporidiosi* e relativi agenti zoonotici; *Cisticercosi* e relativi agenti zoonotici; *Toxoplasmosi* e relativi agenti zoonotici); altre zoonosi ed agenti zoonotici, sezione quest'ultima, al momento non contenente specifiche ulteriori. La direttiva prescrive, oltre al già richiamato obbligo di monitoraggio, la conduzione da parte degli Stati membri di valutazione delle tendenze e delle fonti di questi agenti, nonché i focolai verificatisi sul proprio territorio, presentando ogni anno una relazione annuale entro la fine di maggio alla Commissione europea, la quale viene trasmessa all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA). L'EFSA ha il compito di esaminare tali dati e pubblicare delle relazioni di sintesi annuali. Nel 2004 la Commissione Europea ha affidato ad EFSA il compito di creare un sistema elettronico di segnalazione e una banca dati per il monitoraggio delle zoonosi (Mandato dell'EFSA n. 2004-0178). La raccolta di dati sulle malattie umane negli Stati membri è condotta in conformità alla decisione 1082/2013/UE sulle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. In questo contesto opera l'ulteriore agenzia, il Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), secondo quanto stabilito nella decisione 2018/945/UE.

⁵⁷ Regolamento (CE) n. 2160/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, sul controllo della salmonella e di altri agenti zoonotici specifici presenti negli alimenti, in *GUUE*, L 325 del 12 dicembre 2003, pp. 1 ss.

zione della prevalenza di specifiche zoonosi nelle popolazioni animali a livello di produzione primaria e, «quando ciò si rivela appropriato in funzione della zoonosi o dell'agente zoonotico in questione» nelle altre fasi della catena alimentare, compresa la produzione di prodotti alimentari e mangimi.⁵⁸

Tali obiettivi, quanto alla salmonella, sono definiti nell'allegato I relativi alla fase di produzione primaria di pollame da riproduzione della specie *Gallus gallus*, delle galline ovaiole, dei polli da carne, dei tacchini e dei suini da riproduzione e da macellazione per la produzione di carne.⁵⁹

Rispetto a questi obiettivi gli Stati membri sono chiamati a predisporre e attuare programmi specifici di controllo che, a riflesso, impongono obblighi di controllo e gestione sugli operatori del settore interessati.

In particolare gli Stati membri devono istituire Programmi nazionali di controllo della *Salmonella* (NCP) volti a ridurre la prevalenza dei sierotipi di salmonella considerati rilevanti per la salute pubblica, in alcune popolazioni animali. Una panoramica di NCP per le popolazioni di pollame, relativa gli obiettivi da raggiungere e i sierotipi da raggiungere è riportata nella Tabella seguente⁶⁰

Table 7: *Salmonella* national control programmes in place in the poultry populations, targets to reach and reference legislation, EU

Population	Maximum annual percentage (%) of flocks remaining positive	Target serovars	Legislation	Trade restrictions
Adult breeding hens (<i>Gallus gallus</i>)	1	S. Enteritidis S. Typhimurium (including monophasic variants) S. Infantis S. Virchow S. Hadar	Regulation (EC) No 200/2010	Destruction or safe disposal of (hatching) eggs and birds (Annex II C of Regulation (EC) No 2160/2003)
Adult laying hens (<i>Gallus gallus</i>)	2	S. Enteritidis, S. Typhimurium (including monophasic variant)	Regulation (EC) No 517/2011	Destruction or safe disposal of hens, marketing of eggs as class B (only for heat treated egg products) (Annex II D of Regulation (EC) No 2160/2003)
Broilers (<i>Gallus gallus</i>)	1		Regulation (EC) No 200/2012	Absence in 25 g of fresh meat (point 1.28 of Annex I to Regulation (EC) No 2073/2005)
Adult breeding turkeys (<i>Meleagris gallopavo</i>)	1		Regulation (EC) No 1190/2012	Destruction or safe disposal of (hatching) eggs and birds (Annex II C of Regulation (EC) No 2160/2003)
Fattening turkeys (<i>Meleagris gallopavo</i>)	1		Regulation (EC) No 1190/2012	Absence in 25 g of fresh meat (point 1.28 of annex I to Regulation (EC) No 2073/2005)

⁵⁸ Cfr. art. 1.2, Reg. 2160/2003, *cit.*

⁵⁹ L'obiettivo comunitario di riduzione della prevalenza dei sierotipi di Salmonella rilevanti per la salute pubblica è pari: all'1% o meno per i gruppi di riproduttori e di polli da carne *Gallus gallus* e per i tacchini da riproduzione e da ingrasso; al 2% o meno per i gruppi di ovaiole in deposizione.

⁶⁰ Tratta da EFSA-ECDC, *One Health 2019 Zoonoses Report, cit.*, p. 35.

A fronte dell'approvazione del programma nazionale di controllo, l'operatore del settore alimentare è tenuto a far prelevare ed analizzare dei campioni per individuare la presenza di salmonella «rispettando le norme minime in materia di campionamento» che sono indicate nell'allegato II, parte B, del Regolamento n. 2160/2003, che sono poi specificate nel Piano nazionale.⁶¹ Requisiti specifici di conformità vigono relativamente ai gruppi da riproduzione di *Gallus gallus* e tacchini da riproduzione (parte C, allegato II, Reg. CE 2160/2003),⁶² per i branchi di galline ovaiole (parte C, allegato II, Reg. CE 2160/2003) e per le carni fresche (parte E, allegato II, Reg. CE 2160/2003).

A quest'ultimo riguardo, la normativa vigente, come risultante dalla modifica operata con il già citato Regolamento (UE) n. 1086/2011, impone per le carni fresche di pollame il rispetto del pertinente criterio microbiologico di cui all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione, precisandosi altresì che tale requisito «non si applica alle carni fresche di pollame destinate a trattamento termico industriale o ad altro tratta-

⁶¹ Requisiti specifici vigono relativamente ai gruppi da riproduzione di *Gallus gallus* e tacchini da riproduzione (parte C, allegato II, Reg. n. 2160/2003/CE), per i branchi di galline ovaiole (parte C, allegato II, Reg. 2160/2003/CE), per le carni fresche (parte E, allegato II, Reg. n. 2160/2003/CE).

⁶² Ogniqualvolta l'analisi dei campioni ufficiali, prelevati riveli la presenza di salmonella *enteritidis* o salmonella *typhimurium* in un gruppo da riproduzione di *Gallus gallus* o di tacchini da riproduzione, le seguenti misure sono disposte: (i) distruzione delle uova non incubate, a meno che esse possano essere utilizzate per il consumo umano se sono trattate in modo da garantire l'eliminazione di *Salmonella enteritidis* e di *Salmonella typhimurium* conformemente alla legislazione comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari; (ii) tutti i volatili del branco – compresi i pulcini di un giorno – devono essere macellati o distrutti in modo da ridurre nei limiti del possibile il rischio di diffusione della salmonella e fermo restando il rispetto del criterio di sicurezza di cui all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione; ove tali volatili non siano destinati al consumo umano, essi devono essere utilizzati o smaltiti in conformità alla disciplina sui sottoprodotti di origine animale; (iii) le uova da cova provenienti da branchi in cui è presente *Salmonella enteritidis* o *Salmonella typhimurium* sono ancora presenti in un'unità di incubazione, devono essere distrutte o trattate conformemente al Regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002.

mento inteso ad eliminare la salmonella, conformemente alla legislazione comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari»⁶³.

Per l'Italia, restando nel settore merceologico di interesse, quello avicolo, il Piano nazionale di controllo delle salmonellosi negli avicoli 2022/2024, adottato dalla Direzione Generale della Sanità Animale e dei Farmaci Veterinari (d'ora in avanti PNCS, Piano Nazionale Controllo Salmonellosi)⁶⁴ individua i sierotipi di Salmonella «rilevanti per la salute pubblica»: per i gruppi di ovaiole, polli da carne, tacchini da riproduzione e ingrasso, si tratta dei sierotipi *S. Enteritidis*, *S. Typhimurium*, compresa la variante monofasica con formula antigenica 1,4[5],12:i:-; per i gruppi di riproduttori *Gallus gallus*: Salmonella *Enteritidis*, Salmonella *Typhimurium*, compresa la variante monofasica con formula antigenica 1,4[5],12:i:- Salmonella *Infantis*, Salmonella *Virchow*, Salmonella *Hadar*. Il PNCS contiene minute disposizioni sulla programmazione dei controlli ufficiali, sul campionamento, i metodi di analisi, tanto ufficiali quanto in autocontrollo, i flussi informativi relativi agli esiti analitici, che vanno sempre caricati sulla Banca dati Vigilanza.⁶⁵ Soprattutto vale qui concentrare l'attenzione sulle misure in caso di positività a salmonella.

Il PNCS distingue tra sierotipi non rilevanti e rilevanti (*S. Enteritidis* e/o *S. Typhimurium*). Nel caso di riscontro di sierotipi non rilevanti a seguito di campioni ufficiali in allevamento, il servizio veterinario, in collaborazione con il veterinario aziendale, deve condurre una indagine epidemiologica al fine di verificare l'efficacia delle misure prese dall'operatore e tese a impedire «l'ingresso e la diffusione di Salmonella all'interno dell'allevamento». Nel caso in cui nel medesi-

⁶³ Cfr. Punto 3, Parte E, Allegato II, Reg. CE 2160/2003 *cit.*

⁶⁴ Il PNCS si applica integralmente agli allevamenti con capacità strutturale uguale o superiore ai 250 capi, mentre sono esentati gli *allevamenti familiari*, come definiti dal DM 13 novembre 2013, ovvero quelli che non movimentano animali verso altri allevamenti, in cui gli animali sono allevati esclusivamente per autoconsumo o utilizzo personale senza attività commerciale e con capacità strutturale non superiore a 250 capi. Gli allevamenti con capacità strutturale inferiore a 250 capi che movimentano gli avicoli ed effettuano attività commerciale, ad esclusione di quelle consentite dai regolamenti locali ai sensi del Reg. n. 852/2004, possono applicare un Piano di Autocontrollo Aziendale semplificato, ovvero adeguato alla realtà aziendale.

⁶⁵ In ogni caso, il riscontro di sierotipi rilevanti, come di *Salmonella* spp., in gruppi di ovaiole in deposizione e di positività alla ricerca di inibenti, hanno carattere di urgenza e vanno trasmessi immediatamente all'AC.

mo allevamento, anche a seguito dell'applicazione di misure aggiuntive, siano isolate, in campionamenti successivi, salmonelle non rilevanti, l'AC può aggiornare l'Indagine Epidemiologica già effettuata e richiedere modifiche/integrazioni delle misure di biosicurezza. Inoltre, può intensificare la frequenza dei controlli ufficiali, al fine di verificare l'efficacia delle misure sanitarie adottate.

Se la positività a sierotipi non rilevanti è accertata a seguito di campioni prelevati in autocontrollo in allevamento, l'allevatore è tenuto a comunicare l'esito secondo le prescrizioni fornite nel Piano. Il Servizio Veterinario, «qualora lo ritenga opportuno, ad esempio in caso d'isolamento in autocontrollo in diverse occasioni di sierotipi non rilevanti, o comunque in situazioni che possono far supporre problematiche nella conduzione igienica dell'allevamento e nella gestione dei campionamenti in autocontrollo, ha la facoltà di disporre nuovi controlli e/o un'indagine epidemiologica ed adottare le misure ritenute più opportune»⁶⁶.

Venendo ora ai casi di positività di *Salmonella Enteritidis* e/o *Typhimurium*, compresa la sua variante monofasica, in allevamento, il PNCS prevede che il Servizio Veterinario dichiari il gruppo "positivo", anche se la positività è stata accertata su campioni prelevati in autocontrollo. Di tale dichiarazione si rende notizia tempestivamente alla regione, al ministero e al Centro di Referenza Nazionale Salmonellosi (CRNS)⁶⁷, indicando dettagli relativi all'origine del gruppo positivo e alle misure sanitarie che si intendono intraprendere, allegando anche rapporti di prova rilasciati dal laboratorio/i.

La dichiarazione di positività di un gruppo comporta che gli animali di quel gruppo sono sottoposti immediatamente al cosiddetto vincolo sanitario da parte del Servizio Veterinario⁶⁸. All'allevamento devono essere applicate «senza indugi», dice il PNCS, opportune misure sanitarie al fine di evitare o limitare la diffusione dell'infezione o contaminazione (rafforzamento delle misure di biosicurezza). Antici-

⁶⁶ Cfr. PNCS *cit.* par. 9.2.

⁶⁷ Istituto Zooprofilattico delle Venezie, Legnaro (PD).

⁶⁸ L'espressione vincolo sanitario si riferisce a quell'insieme di provvedimenti che l'autorità competente è legittimata ad adottare con l'obiettivo di imporre una restrizione alla libera disponibilità della merce, animale vivo, macellato e prodotti derivati, al fine di contenere un rischio inaccettabile.

pando un profilo che si incontrerà più avanti: i provvedimenti ora citati sembrano avere i caratteri dell'atto dovuto, cioè di un provvedimento frutto necessario dell'avvenuto accertamento di determinati presupposti definiti dalla fonte normativa, sia pur qui sublegislativa.

Nel caso di avvio alla macellazione, essa avviene sotto vincolo sanitario e deve essere condotta con una corretta separazione tra partite e l'adozione delle misure atte a evitare il propagarsi dell'infezione e garantire procedure di sanificazione degli ambienti e delle attrezzature. In aggiunta il Servizio Veterinario conduce «un'accurata Indagine Epidemiologica» sulla cui base può disporsi una intensificazione della frequenza dei controlli ufficiali in allevamento e richiedere modifiche e/o integrazioni delle misure di biosicurezza.

Ulteriori misure sono previste in caso di riscontro di salmonelle rilevanti, la *S. Enteritidis* e/o *Typhimurium* inclusa la sua variante monofasica in gruppi di riproduttori (*Gallus gallus* e tacchini) e sulle uova da consumo. Una sezione del PNCS è dedicata al caso di positività a *S. Infantis* in gruppi di riproduttori *Gallus gallus*. In questo ultimo caso gli animali sono sottoposti «immediatamente a vincolo sanitario» dal Servizio Veterinario e sono applicate «senza indugio opportune misure sanitarie al fine di evitare o limitare la diffusione dell'infezione o contaminazione (rafforzamento delle misure di biosicurezza)». Per il resto il PNCS segue le stesse regole viste sopra per il caso di riscontro di *Salmonella Enteritidis* e/o *Typhimurium* in allevamento.

Il PNCS prescrive azioni per il caso di riscontro di *S. Hadar* e *Virchow* in allevamento di riproduttori *Gallus gallus*, tanto in autocontrollo che in sede di controllo ufficiale: in tal caso è obbligatoria una indagine epidemiologica da parte del Servizio Veterinario, che potrà comportare una intensificazione della frequenza dei controlli ufficiali in allevamento e richiedere modifiche e/o integrazioni delle misure di biosicurezza, nonché la pulizia e disinfezione del capannone che ospitava il gruppo positivo, a fine ciclo prima del suo successivo ripopolamento.⁶⁹

⁶⁹ Obbligo di pulizia dei capannoni in cui sono stati stabulati i gruppi di animali positivi per sierotipi rilevanti devono essere sottoposti, è sempre disposta unitamente alla disinfezione e disinfestazione, compiute sotto controllo ufficiale. L'avvenuta decontaminazione deve essere confermata da un controllo microbiologico ambientale, da eseguirsi da parte dei Servizi Veterinari con campione ufficiale, almeno 10 giorni prima dell'immissione dei nuovi gruppi, autorizzata solo in seguito a esito negativo per *Salmonella spp.*

3.3.1.1. Gestione nella fase distributiva; le norme armonizzate di igiene alimentare e altre vicende domestiche.

Con particolare riferimento alla produzione e vendita di alimenti, vengono in considerazione non solo i criteri generali di sicurezza di cui all'articolo 14 del Regolamento (CE) n. 178/2002 ma, in primo luogo, i requisiti verticali di cui al Regolamento (CE) n. 2073/2005 che stabilisce implementa le regole di igiene, ai sensi del Regolamento (CE) n. 852/2004 quanto ai pericoli biologici. Valga rammentare che all'interno della nuova disciplina igienico-sanitaria di cui al Pacchetto Igiene del 2004, tra le misure igieniche specifiche che gli operatori del settore alimentare (d'ora in avanti Osa) sono tenuti ad attuare negli stabilimenti posti sotto il loro controllo (art. 4, lett. "a" del Reg. n. 852/04) attraverso il piano HACCP, vi sono i c.d. criteri microbiologici, intesi quale strumento principale al fine di dimostrare all'Autorità di controllo l'assolvimento degli obblighi previsti.⁷⁰

È stato puntualmente osservato che la parola "criterio" indica "una regola per giudicare qualcosa o qualcuno"; il suo impiego evidenzia che i "criteri" di cui al reg. 2073/05 sono qualcosa di più di una soglia di accettabilità, come prevista nella normativa precedente: i criteri sono parametri che servono per la validazione e la verifica delle procedure HACCP e di altre misure di controllo dell'igiene. Un criterio microbiologico è dato da alcuni elementi: la matrice alimentare cui

⁷⁰ Vedi considerando 4 del Reg. (CE) 2073/05. La previsione di limiti di accettabilità di taluni patogeni alimentari non è nuova nella legislazione comunitaria e meno che meno a quella nazionale. Prima del 1/1/2006 (data di entrata in vigore del reg. 2073/05), la Comunità europea si era attenuta ad un approccio diverso, indicando limiti microbiologici ammissibili per specifiche categorie di prodotto (approccio verticale). Nel quadro della nuova legislazione alimentare inaugurata dal Regolamento n. 178/2002 e dal già citato Pacchetto igiene, la sicurezza dei prodotti alimentari è garantita principalmente da misure di prevenzione, quali la messa in atto di pratiche corrette in materia di igiene e di procedure basate sui principi dell'analisi dei rischi e dei punti critici di controllo (procedure HACCP). Con il Regolamento n. 2073/05 cambia l'approccio e, non a caso, anche la terminologia: si parla di "criterio microbiologico" inteso come criterio che definisce l'accettabilità di un prodotto, di una partita di prodotti alimentari o di un processo, in base all'assenza, alla presenza o al numero di microrganismi e/o in base alla quantità delle relative tossine/metaboliti, per unità di massa, volume, area o partita (cfr. la definizione di criterio microbiologico di cui all'art. 2, lett. b), Reg. (CE) n. 2073/2005).

si applica (il tipo di alimento); il microrganismo o tossina da ricercare; il Piano di campionamento con indicazione del numero di unità campionarie da esaminare e il numero di unità campionarie per le quali si può superare il valore tollerato; il valore tollerato (limite) per unità di massa, volume, area o lotto nell'unità campionaria; il metodo di analisi (metodi ISO o altri riconosciuti equivalenti); la fase del processo dove si va a verificare la conformità; le azioni correttive da adottare in caso di non conformità.⁷¹

I criteri microbiologici, come noto, sono declinati in due diversi schemi: criteri di prodotto e criteri di processo. Il primo, propriamente detto “criterio di sicurezza alimentare”, è definito come «un criterio che definisce l'accettabilità di un prodotto o di una partita di prodotti alimentari, applicabile ai prodotti immessi sul mercato» (art. 2, lett. “c” del Reg. 2073/05). Esso stabilisce l'accettabilità di una partita di prodotti alimentari e si applica ai prodotti alimentari immessi al consumo, dopo l'etichettatura. In caso di superamento del criterio, comunque accertata, in autocontrollo o meno, la partita di prodotto deve essere sottratta al flusso commerciale in ragione dell'art. 19 del Regolamento n. 178/2002.

Con il secondo criterio, nominato dal regolamento come “criterio di igiene del processo”⁷² si individuano valori di carica microbica specifica o generica che servono per individuare se un processo produttivo è sotto controllo in un dato periodo di riferimento. Si tratta, come è stato sottolineato, di parametri che servono all'OSA per definire propri “limiti critici” di processo e che non si applicano ai prodotti finiti, trattandosi di valori “indicativi” il cui eventuale superamento, determina solitamente l'adozione di “misure correttive” al processo di produzione, dovute alla luce del generale obbligo di conduzione igienica “appropriata” ex art. 5, Reg. CE n. 852/2004.

Dal punto di vista applicativo, ciò si traduce nella previsione nei piani HACCP (e nelle prassi igieniche) di procedure atte a garantire la conformità tanto dei prodotti alimentari quanto del processo produttivo. I criteri di sicurezza del prodotto attengono alle caratteristiche

⁷¹ V. GIACCONE, *Regolamento CE n. 2073/2005, Considerazioni critiche*, sul sito www.ausl.fo.it.

⁷² Vedi art. 2, lett. “d” del Reg. 2073/05.

microbiologiche che il prodotto alimentare deve possedere non solo durante la fase nella quale il prodotto è sotto il controllo dell'Osa, qualsiasi operatore della filiera alimentare: l'obbligo di conformità del prodotto che l'operatore deve rispettare è, invece, relativo all'intera durata del periodo di conservabilità (*shelf life*) in condizioni ragionevolmente prevedibili di distribuzione, conservazione e uso. Tale ampio obbligo di conformità interessa non solo il produttore del prodotto finito o di una parte componente (ingrediente), ma anche, nell'ambito delle rispettive attività, la fase di distribuzione, così come desumibile dal dato letterale⁷³ e sancito, quanto alla fase di vendita al dettaglio, dalla già citata sentenza *Reindl* della Corte di giustizia.

Guardando nello specifico la disciplina del regolamento n. 2073/2005, in tema di *Salmonella food safety criteria* (FSC) il regolamento prescrive che la *Salmonella* non venga rilevata in 25 o 10 g di prodotti diversi (da 5 a 30 unità di campionamento per le categorie di alimenti specificate) quando sono sul mercato, durante il periodo di durabilità.

Rispetto alla prima versione del regolamento⁷⁴, importanti innova-

⁷³ Intendendosi per tale la «movimentazione e/o trasformazione degli alimenti e il loro stoccaggio nel punto di vendita o di consegna al consumatore finale, compresi i terminali di distribuzione, gli esercizi di ristorazione, le mense di aziende e istituzioni, i ristoranti e altre strutture di ristorazione analoghe, i negozi, i centri di distribuzione per supermercati e i punti di vendita all'ingrosso» (così la definizione di commercio al dettaglio, reg. 178/02, art. 3, n. 7).

⁷⁴ Il regolamento 2073/2005 è stato modificato più volte: da ultimo, con Regolamento (UE) 2020/205 della Commissione, al fine di prevedere criteri di sicurezza alimentare per le carni di rettili in *GUUE*, L 43, del 17 febbraio 2020, pp. 63 ss.; nel 2019 con Regolamento (UE) 2019/229 della Commissione, per quanto riguarda alcuni metodi, il criterio di sicurezza alimentare relativo alla presenza di *Listeria monocytogenes* nei semi germogliati e il criterio di igiene del processo e il criterio di sicurezza alimentare applicabili ai succhi di frutta e di ortaggi non pastorizzati in *GUUE*, L 37, dell'8 febbraio 2019, pp. 106 ss.; con il Regolamento (UE) 2017/1495, la Commissione è intervenuta relativamente al *Campylobacter* nelle carcasse di polli da carne (in *GUUE*, L 218 del 24 agosto 2017, pp. 1 ss.); norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano per quanto riguarda taluni requisiti per i molluschi bivalvi vivi, gli echinodermi, i tunicati e i gasteropodi marini, nonché l'allegato I del regolamento (CE) n. 2073/2005, sono state inserite con Regolamento (UE) 2015/2285 (in *GUUE*, L 323 del 9 dicembre 2015, pp. 2 ss.). Col Regolamento (UE) n. 1019/2013, l'allegato I del regolamento (CE) n. 2073/2005 è stato modificato relativamente all'istamina nei prodotti della pesca (cfr. *GUUE*, L 282 del 24 ottobre 2013, pp. 46 ss.)

zioni sono state introdotte relativamente alle salmonelle nelle carni suine⁷⁵ e nelle carni fresche di pollame⁷⁶. In particolare, ai fini del commento qui in oggetto, il Regolamento (UE) n. 1086/2011 è di particolare rilevanza in quanto espressamente richiamato dalla Corte nella decisione in rassegna. Tale regolamento ha individuato, quali target dei *Food safety criteria* i sierotipi per le popolazioni di pollame (*S. Enteritidis* e *S. Typhimurium* compresi monofasico⁷⁷) prescrivendosene l'assenza di 25 grammi.

Sul lato dei criteri di processo (*microbiological process hygiene criterion*, PHC), questi sono fissati per le carcasse di suini, bovini, ovini, caprini, equini, polli da carne e tacchini, unitamente all'obbligo di valutare la presenza di *Salmonella* su una area specifica di una carcassa testata o su un campione riunito di pelle del collo di polli da carne e tacchini, considerando un insieme di 50 campioni derivati da 10 sessioni di campionamento consecutive. Si prescrive poi la sierotipizzazione per l'identificazione di *S. Enteritidis* e *S. Typhimurium*.⁷⁸

Con il citato regolamento del 2011, inoltre, si è ridotto il numero di unità campionarie di carcasse di polli da carne che, in fase di lavo-

⁷⁵ Regolamento (UE) n. 217/2014 della Commissione, del 7 marzo 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 2073/2005 per quanto riguarda la salmonella nelle carcasse di suini.

⁷⁶ Regolamento (UE) n. 1086/2011 della Commissione, del 27 ottobre 2011, che modifica l'allegato II del regolamento (CE) n. 2160/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e l'allegato I del regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione per quanto riguarda la salmonella presente nella carne fresca di pollame, in *GUUE*, L 325 del 12 dicembre 2003, pp. 1 ss.

⁷⁷ I ceppi monofasici di *Salmonella typhimurium* si sono rapidamente dimostrati fra i sierotipi di salmonella più frequenti in diverse specie animali e negli isolati clinici umani. Secondo il parere scientifico sulla sorveglianza e sulla valutazione del rischio per la salute pubblica dei «ceppi del tipo *Salmonella typhimurium*» (11), i ceppi monofasici di *Salmonella typhimurium* con la formula antigenica 1,4,[5],12:i:- sono considerati varianti della *Salmonella typhimurium* e costituiscono un rischio per la sanità pubblica al pari di altri ceppi di *Salmonella typhimurium*. È quindi opportuno precisare che le disposizioni relative alla *Salmonella typhimurium* vanno applicate anche a questi ceppi monofasici.

⁷⁸ La definizione di un criterio per *Salmonella enteritidis* e *Salmonella typhimurium*, come introdotto dal citato regolamento 1086/2011, costituiva «il miglior equilibrio possibile tra la riduzione della salmonellosi umana attribuita al consumo di carne di pollame e le conseguenze economiche derivanti dall'applicazione del criterio. [...] La limitazione a questi due sierotipi sarebbe inoltre coerente con gli obiettivi dell'Unione per la produzione primaria di pollame» (cons. 10).

razione (criterio di processo) possono risultare positive dopo il raffreddamento nei macelli. A norma dell'articolo 10 del Regolamento (CE) n. 2073/2005, infatti, i criteri e le condizioni concernenti la presenza di salmonella nelle carcasse di pollame sono riesaminati alla luce dei cambiamenti osservati nella prevalenza della salmonella: per i branchi di polli da carne, il Regolamento (CE) n. 646/2007, e per i tacchini il Regolamento (CE) n. 584/2008 avevano stabilito rispettivamente entro la fine del 2011 e la fine del 2012 il raggiungimento di obiettivi di riduzione dell'incidenza.

Il rispetto di questi criteri dovrebbe essere garantito mediante approcci preventivi (ad es. pratiche igieniche, GMP e l'applicazione di procedure di gestione del rischio basate sull'HACCP). È obbligo specifico degli OSA dare evidenza della avvenuta verifica del rispetto di questi criteri nel contesto dei propri programmi HACCP, secondo le misure igieniche generali e specifiche del regolamento (CE) nn. 852/2002 e 853/2004, sanzionabili, ancora oggi, con le pene pecuniarie amministrative di cui al Decreto legislativo n. 193/2007, ad oggi, rimasto ancora intonso nonostante le vicende legate al Decreto legislativo n. 27/2021.

Preme a questo punto sottolineare che, fermo quanto stabilito dai regolamenti ora citati, sussiste sempre, per gli aspetti non contemplati, il rispetto dei criteri generali di cui all'art. 14 del regolamento generale di legislazione alimentare. Sul punto si tornerà a breve.

Restando per il momento alla disciplina dei criteri microbiologici dei prodotti alimentari, rilevante è il contenuto dell'articolo 7 (Risultati insoddisfacenti) in base al quale, in presenza di risultati analitici non conformi, sia per i criteri di prodotto che di processo, sono dovute da parte degli operatori del settore alimentare specifiche azioni: nel caso di criteri di prodotto, è prescritto il ritiro o richiamo (art. 7, par. 2, Reg. 2073/2005)⁷⁹ e, nel caso di carni separate meccanicamente posi-

⁷⁹ Che recita: «Qualora i risultati delle prove destinate a verificare il rispetto dei criteri di cui all'allegato I, capitolo I, siano insoddisfacenti, il prodotto o la partita di prodotti alimentari sono ritirati o richiamati conformemente all'articolo 19 del regolamento (CE) n. 178/2002. Tuttavia, i prodotti immessi sul mercato, ma non al livello della vendita al dettaglio, che non soddisfano i criteri di sicurezza alimentare possono essere sottoposti ad ulteriore trasformazione mediante un trattamento che elimini il rischio in questione; tale trattamento può essere effettuato solo da operatori del settore

tive a Salmonella, la loro destinazione vincolata alla sola fabbricazione di prodotti a base di carne sottoposti a trattamento termico in stabilimenti riconosciuti (art. 7, par. 3, Reg. ult. cit.)⁸⁰. Nel caso di difformità rispetto ai criteri di processo o, meglio, nel caso di risultati insoddisfacenti in relazione ai criteri di igiene del processo, il capitolo 2 dell'allegato I individua una serie di azioni per filiera⁸¹. Sono salve, ovviamente, le altre misure correttive definite dall'OSA nelle proprie procedure HACCP «nonché ogni altra azione necessaria per proteggere la salute del consumatore»⁸².

Ciò ricordato, fin dalla prima pubblicazione del regolamento sui criteri microbiologici si è posta la questione della rilevanza di diciture e avvertenze sulla accurata cottura riportate sulle etichette di preparazioni di carni, carni macinate prodotti a basi di carne chiaramente destinati a essere consumati cotti. Il profilo chiama in causa la nozione generale di alimento *a rischio* la quale, come noto, impone di considerare non solo la parte meramente edibile ma anche le informazioni rese in etichetta. Sulla base di queste considerazioni con una prima nota DGISAN 30530-P del 28 luglio 2015, avente per oggetto “Salmonelle non rilevanti nella carne fresca di pollame in stabilimenti diversi dal macello – Indicazioni operative” si era riconosciuto che «qualora le carni siano state impiegate per la produzione di preparazioni di carni, carni macinate, prodotti a basi di carne destinate a essere consumate previa “adeguata cottura” e tale indicazione sia chiaramente riportata in etichetta con le specifiche indicazioni di cottura

alimentare diversi dai venditori al dettaglio. L'operatore del settore alimentare può utilizzare la partita per scopi diversi da quelli per i quali essa era originariamente prevista, purché tale uso non comporti un rischio per la salute umana o animale, sia stato deciso nell'ambito delle procedure basate sui principi HACCP e sulla corretta prassi igienica e sia autorizzato dall'autorità competente».

⁸⁰ Che recita: «Una partita di carni separate meccanicamente prodotte con le tecniche di cui all'allegato III, sezione V, capitolo III, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 853/2004, che dia risultati insoddisfacenti in relazione al criterio stabilito per la Salmonella può essere utilizzata nella catena alimentare solo per produrre prodotti a base di carne sottoposti a trattamento termico in stabilimenti riconosciuti, a norma del regolamento (CE) n. 853/2004».

⁸¹ Il punto 2.1.5. relativo alle carcasse di pollame (polli da carne e tacchini) prevede il miglioramento delle condizioni igieniche della macellazione e revisione dei controlli del processo, dell'origine degli animali e delle misure di biosicurezza nelle aziende di origine.

⁸² Cfr. art. 7, par. 1, Reg. CE n. 2073/2005.

relativi alla modalità, al tempo, alla temperatura, alla luce di quanto previsto all'articolo 14 punto 3 del Regolamento (CE) n. 178/2002, l'OSA non dovrà procedere alle operazioni di ritiro e richiamo dal mercato di cui all'articolo 19 dello stesso regolamento». Tale indicazione era successivamente affinata con ulteriore nota con la quale, previo parere dell'IZS delle Venezie, quale laboratorio nazionale di riferimento per le salmonelle, si chiariva che il ricorso alla l'indicazione in etichetta «da consumarsi previa accurata e completa cottura ad almeno 75°C a cuore del prodotto è coerente con l'articolo 14 punto 3 del Regolamento (CE) 178/2002». Nella stessa nota si riconosceva la facoltà per l'OSA di definire, in base alla natura e composizione del prodotto, tempi e temperature riferiti alle modalità di cottura idonee a raggiungere lo stesso livello di sicurezza⁸³.

3.3.2. Positività a Salmonella: quali garanzie dell'Operatore; il diritto alla *second expert opinion*.

Quanto sopra è destinato a coordinarsi (se non anche scontrarsi) con la recente (e mal fatta) novella legislativa di cui agli articoli 7 e 8 del decreto legislativo n. 27/2021 in tema di controversia e contropreparazione per i soli illeciti igienico-sanitari (anche in questa *Rivista*, nonché con le note e consolidate garanzie difensive di cui alla disciplina processual-penalistica).

Risulta che nel periodo tra maggio e dicembre 2021 il Dipartimento Sicurezza Alimentare Nutrizione e Sanità pubblica veterinaria (DSANV) dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) abbia ricevuto 11 istanze di controversia (oltre il 25% del totale delle istanze di controversia ricevute, pari a 42, e circa il 50 % delle istanze di controversia aventi per oggetto esiti sfavorevoli di natura microbiologica) inerenti alla presenza di salmonelle non rilevanti in preparazioni a base di pollame da consumarsi cotte riportanti in etichetta la dicitura «da consumarsi previa accurata e completa cottura ad almeno 75°C a cuore del prodotto». Punto controverso nelle 11 istanze di controversia era

⁸³ Nota DGISAN 1038-P del 15 gennaio 2016, avente per oggetto «*Indicazioni in etichetta per le preparazioni di carni, carni macinate e prodotti a base di carne di pollame destinati ad essere consumate previa adeguata cottura*».

per lo più il giudizio di “campionamento con esito sfavorevole” per presenza di salmonelle non rilevanti in preparazioni a base di pollame da consumarsi cotte riportanti in etichetta la dicitura predetta.

A fronte di tale situazione, con una “interlocazione” tra la DGI-SAN e l’Istituto superiore di sanità, la prima aveva ritenuto di segnalare alla seconda alcune indicazioni sulla gestione delle istanze di controversia. Sic. Guardando al contenuto pratico della proposta interlocazione, DGISAN propendeva per suggerire che «fatti salvi i casi in cui venga riscontrato un errore tecnico o procedurale nel campionamento o nell’esecuzione dell’analisi di laboratorio, codesto Istituto Superiore di Sanità, nei casi di istanze di controversia inerenti la presenza di Salmonella nelle carni di pollame, nelle preparazioni di carne di pollame e nelle carni macinate di pollame, non possa che confermare il giudizio espresso dalla ASL sulla controperizia e contestato dal ricorrente. Ovvero dovrà motivare un giudizio difforme da quello della ASL in relazione ad una accurata valutazione scientifica dell’innocuità dello specifico sierotipo riscontrato». La nota, insomma, fa salvo (eh meno male!) la *dissenting opinion* dell’Esperto, - che, in caso contrario, non avrebbe potuto in radice assolvere la funzione - ma ne disegna un onere probatorio per certi versi titanico, spettandogli/le di dimostrare mediante accurata valutazione scientifica «la innocuità del sierotipo» controverso. Tale prospettazione non appare corretta sotto diversi profili, uno dei quali riguarda il mandato dell’Esperto; chi scrive ritiene che l’intervento peritale in sede di controversia sia definito in primo luogo dalla istanza presentata dall’Operatore, o dai suoi incaricati e dai profili in essa contenuti. In secondo luogo occorrerà ricordare che l’accurata valutazione scientifica della fattispecie – che altro non è che la specificazione in ambito di misure esecutive alimentari e mangimistiche del requisito della completa istruttoria e idonea decisione – interessa, prima dell’ISS, gli uffici della autorità competente per territorio (ASL) o per funzione o gerarchia (Ministero o Regioni).

È il caso di partire dall’articolo 35 del Regolamento generale sui controlli ufficiali (Reg. UE n. 2017/525, anche RGCU) assegna un diritto a una *second opinion*, a spese dell’operatore istante; infatti, ai sensi dell’art. 35, par. 1, 2° co, il diritto alla *second expert opinion* (questa la rubrica dell’articolo 35 nella versione inglese) «conferisce

all'operatore il diritto di chiedere un esame documentale del campionamento, dell'analisi, della prova o della diagnosi a cura di un altro perito riconosciuto e adeguatamente qualificato».

La radice dell'istituto in parola è messo bene a fuoco in un passaggio di una risalente sentenza della Corte di giustizia (caso *Steffensen*⁸⁴) nella quale, con riferimento al diritto ad una controperizia, all'epoca sancito dall'art. 7, n. 1, secondo comma, della direttiva CEE n. 89/397,⁸⁵ la Corte affermò che il giudice nazionale, cui spetta di verificare se le norme nazionali in materia di prova applicabili nell'ambito di un tale ricorso non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi di natura interna (principio di equivalenza), deve altresì sincerarsi che esse non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) e verificando, inoltre, il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il principio del diritto ad un processo equo dinanzi a un tribunale, come sancito dall'art. 6, n. 1, della CEDU.⁸⁶

Non potendo qui approfondire il pur fondamentale tema connesso alla convenzione CEDU, converrà sottolineare ai nostri fini che il perito - l'Istituto Superiore di Sanità - agisce su impulso e si deve pronunciare sui rilievi dell'OSA, nei termini temporali e procedurali che discendono dal mandato istituzionale *ex art.* 35, RGCU, art. 8 d.lgs. n. 27/2021 nonché gli articoli della legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990), almeno quelle applicabili, al caso di specie.

Questa ultima precisazione non suoni stonata: all'intervento dell'ISS in quanto *Second Expert* non sembra applicabile né l'articolo 16 (Attività consultiva)⁸⁷ né il successivo, il diciassette (Valutazioni

⁸⁴ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 10 aprile 2003, in causa C-276/01, *Steffensen*, ECLI:EU:C:2003:228.

⁸⁵ Direttiva del Consiglio 14 giugno 1989, 89/397/CEE, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari, in *GUUE*, L 186 del 30 giugno 1989, ora abrogata.

⁸⁶ Sent. *Steffensen*, par. 80.

⁸⁷ L'articolo 16, rubricato «Attività consultiva» prevede: «1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro venti giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora siano richiesti di pareri facoltativi, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso, che comunque non può superare i

tecniche)⁸⁸ della legge sul procedimento amministrativo, in quanto ostati dal comma 3 dell'art. 16 e comma 2 dell'articolo 17 rispettivamente:

«3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini»;

«2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte

venti giorni dal ricevimento della richiesta. 2. [In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere.] In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere [facoltativo] o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. Salvo il caso di omessa richiesta del parere, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri di cui al presente comma. 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini. 4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate. 5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici. 6. Gli organi consultivi dello Stato predispongono procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti. 6-bis. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 127 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

⁸⁸ Articolo 17, legge n. 241/1990 prevede: «1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari. 2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini. 3. Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione procedente, si applica quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 16.»

alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini».

Per lo meno ad avviso dello Scrivente, non sembrano esserci dubbi sul fatto che nella nozione di «salute dei cittadini» rientrino non solo le attività *core* (attività di pianificazione, esecuzione e rendicontazione) dei controlli ufficiali da parte delle autorità competenti ma anche quelle *accessorie* (dalla gestione di una istanza di accesso civico – che richiama, ad esempio, lo stato delle istanze di controversia ricevute in un certo periodo di tempo – alla – appunto – specifica istanza di controversia ai sensi dell'art. 8 più volte citato).

Il *Second Expert* nel caso italiano è un ente pubblico soggetto alla legge sul procedimento amministrativo e delle altre normative, per così dire, pubblicistiche: anticorruzione, trasparenza, data protection. Esso interviene su istanza dell'operatore, previo pagamento della *tassa* prevista oggi dal decreto legislativo n. 32/2021, pronunciando un parere indirizzato all'autorità procedente per quanto di competenza.

Ciò brevemente posto, anche se la normativa di primo livello non indugia in dettagli, i caratteri di indipendenza e terzietà dovrebbero essere tra quelli propri del mandato di svolgere una *expertise*. Assolta la sua funzione di interesse pubblico, la eventuale adozione di ulteriori provvedimenti di gestione della non conformità sono di competenza della autorità procedente: dall'invio di una allerta sanitaria, o sua gestione sul campo, alla determinazione del se e del contenuto di una notizia di reato per un fatto penalmente rilevante accertato nel corso di attività istituzionale; nel mezzo tutti gli atti e provvedimenti (misure esecutive) che il pubblico ufficiale è tenuto ad adottare in caso di non conformità accertata alla legislazione alimentare (oggi, art. 138, Reg. n. 2017/625/UE) o anche solo sospetta (art. 137, Reg. ult. cit.).

3.3.3. Misure esecutive della autorità competente al vaglio della giurisprudenza amministrativa; qualche lezione dalla casistica recente.

L'accertamento di una positività a salmonella concretizza una fattispecie di non conformità rispetto alla quale sussiste il potere-dovere di adozione di quelle misure esecutive contemplate oggi agli articoli

137⁸⁹ e 138⁹⁰ del Reg. n. 2017/625 applicabili per i casi di non conformità rispettivamente sospetta o accertata; tra queste misure, nel caso di alimenti contaminati, i più ricorrenti sono l'ordine di ritiro dei

⁸⁹ Il Regolamento n. 2017/625 introduce all'art. 137 un istituto non formalmente previsto dal precedente regolamento n. 882/2004/CE. Esso stabilisce che, nei casi di sospetta non conformità alla normativa rientrante nel campo di applicazione di cui all'art. 1, Reg. 2017/625, le Autorità Competenti devono in primo luogo svolgere un'indagine per confermare o eliminare tale sospetto. Nei casi di sospetto e solo ove sia necessario, è possibile adottare dei provvedimenti, interlocutori e provvisori, che dispongano o una «intensificazione dei controlli ufficiali su animali, merci e operatori per un periodo di tempo opportuno» oppure «il fermo ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati, a seconda del caso». L'inciso sul canone della «necessità», contenuto nell'art. 137 RGCU, impone un onere istruttorio e di motivazione robusto, idoneo a suffragare il rapporto strumentale tra il provvedimento e la finalità perseguita. L'art. 65 del Regolamento (UE) 625/2017, prevede, nei casi di «sospetta non conformità» alla normativa delle partite di animali o merci, «l'effettuazione da parte delle autorità competenti di controlli ufficiali per confermare il sospetto o dimostrarne l'infondatezza. L'autorità competente può quindi disporre il «blocco ufficiale delle partite (...) in attesa dei risultati dei controlli ufficiali».

⁹⁰ Ai sensi dell'art. 138 *cit.*, nel decidere le misure da adottare, le autorità competenti tengono conto della natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità. A seconda dei casi, pertanto, le Autorità: «a) dispongono o eseguono trattamenti su animali; b) dispongono lo scarico, il trasbordo su un altro mezzo di trasporto, la detenzione e cura, i periodi di quarantena, il rinvio dell'abbattimento degli animali, e se necessario, dispongono il ricorso ad assistenza veterinaria; c) dispongono i trattamenti sulle merci, la modifica delle etichette o le informazioni correttive da fornire ai consumatori; d) limitano o vietano l'immissione in commercio, lo spostamento, l'ingresso nell'Unione o l'esportazione di animali e di merci e ne vietano o ne dispongono il ritorno nello Stato membro di spedizione; e) dispongono che l'operatore aumenti la frequenza dei propri controlli; f) dispongono che determinate attività dell'operatore interessato siano soggette a controlli ufficiali più numerosi o sistematici; g) dispongono il richiamo, il ritiro, la rimozione e la distruzione di merci, autorizzando se del caso, il loro impiego per fini diversi da quelli originariamente previsti; h) dispongono l'isolamento o la chiusura, per un periodo di tempo appropriato, della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato o dei suoi stabilimenti, sedi o altri locali; i) dispongono la cessazione per un periodo di tempo appropriato della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato e, se del caso, dei siti internet che gestisce o utilizza; j) dispongono la sospensione o il ritiro della registrazione o dell'autorizzazione dello stabilimento, impianto, sede o mezzo di trasporto interessato, dell'autorizzazione del trasportatore o del certificato di idoneità del conducente; k) dispongono la macellazione o l'abbattimento di animali, a condizione che si tratti della misura più appropriata ai fini della tutela della sanità umana nonché della salute e del benessere degli animali».

lotti contaminati o sospettati di esserlo, il blocco ufficiale⁹¹, oltre ad altre misure appropriate alle circostanze del caso.

Preliminarmente, vale ricordare che, per giurisprudenza pacifica, l'eventuale contestazione di illecito amministrativo per una ritenuta non conformità «non vale ad escludere la possibilità per la P.A. procedente di esercitare, sulla scorta dell'accertamento delle medesime inadempienze, anche il diverso e concorrente potere, che ha finalità di prevenzione e tutela della salute pubblica e non carattere *stricto sensu* affittivo-sanzionatorio»⁹². Si tratta, per lo meno nella maggioranza dei casi e secondo la giurisprudenza maggioritaria, di percorsi concorrenti⁹³.

Dal punto di vista dell'ordinamento italiano, si tratta chiaramente di provvedimenti amministrativi retti dalle disposizioni dei regolamenti europei ma anche della legislazione nazionale sul procedimento amministrativo (L. 241/1990) e, più recentemente, dall'art. 5 del Decreto legislativo n. 27/2021.⁹⁴

⁹¹ Il blocco ufficiale costituisce uno strumento per la tutela della salute pubblica, introdotto una prima volta con il citato Regolamento n. 882/2004/CE. In particolare il blocco ufficiale, normato dall'art. 3, n. 47, del Regolamento 625/2017/UE (che riproduce l'abrogato art. 2, punto 13, Reg. 882/2004/CE) e dall'art. 5 d.lgs. n. 27/2021, consiste in una «procedura mediante la quale le autorità competenti fanno sì che gli animali e le merci soggetti a controlli ufficiali non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione; comprende il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti». Su questo istituto si segnala la recentissima sentenza di T.A.R. Piemonte, n. 589/2022 per la quale «ai fini della corretta qualificazione giuridica di tale istituto, nonché della individuazione del giudice fornito di giurisdizione, tanto più se si considera che l'istituto è stato recepito nel nostro ordinamento con la stessa denominazione utilizzata dal regolamento europeo e manca di esatto corrispettivo nell'ordinamento nazionale in quanto, come spesso accade, il legislatore eurounitario, dovendosi confrontare con diversi ordinamenti, utilizza concetti atipici e lati, che ogni ordinamento dovrà rendere coerenti con il proprio sistema nazionale».

⁹² T.A.R. Puglia, n. 1064/2022 relativo a un ricorso avverso un provvedimento del Dirigente del Servizio Veterinario Area C della A.S.L. di competenza che aveva disposto nei confronti del ricorrente, ai sensi dell'art. 54 commi 1 e 2 lett. e) ed h) del Regolamento CE n. 882/2004, la sospensione dell'attività di allevamento di animali (ovini), a causa dell'inottemperanza a quanto disposto nel precedente provvedimento «di sospensione sine die (e chiusura) dell'attività di cui al già citato art. 54 lett. e) del Regolamento CE 882/2004 (ora art. 138 Regolamento UE 625/2017)».

⁹³ Ma si veda il recentissimo pronunciamento di T.A.R. Piemonte, n. 589/2022, anche più avanti nel testo.

⁹⁴ Per quanto riguarda la normativa nazionale, deve essere considerato il Decreto

In tal contesto il rispetto del principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'*agere* amministrativo costituiscono i canoni di ultima istanza del sindacato di legittimità dell'attività provvedimento⁹⁵. La giurisprudenza richiama costantemente il principio di proporzionalità quale caratteristica imprescindibile dei provvedimenti dell'AC affermando che esso impone alla P.A. «di valutare attentamente le esigenze dei soggetti titolari di interessi coinvolti nell'azione amministrativa, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio per gli interessi stessi»⁹⁶.

In presenza di carenze igienico-sanitarie riscontrate nel corso dell'ispezione, l'azione che l'amministrazione sanitaria è tenuta ad intraprendere, ai sensi delle norme citate (gli artt. 31 e 54 del Regolamento CE n. 882/2004, oggi art. 138, reg. 2017/625 (a proposito: del comma 7 dell'art. 6 del D.lgs. n. 193/2007 cosa ne facciamo?), «deve estrinsecarsi in una serie di misure contrassegnate da un criterio di gradualità»⁹⁷.

Legislativo 6 novembre 2007, n. 193, recante le norme di attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare, che all'art. 2 individua ai fini dell'applicazione dei Regolamenti nn.852/2004, 853/2004, 854/2004 e 882/2004, e successive modificazioni, quali Autorità competenti 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, e, all'art. 6, relativamente alle sanzioni da applicare per la violazione dei suddetti regolamenti, rinvia per quanto non altrimenti previsto, alle disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689. Con l'entrata in vigore del nuovo regolamento (UE) 2017/625, al fine di adeguare e raccordare le disposizioni nazionali vigenti alle nuove disposizioni regolamentari in materia, sono stati emanati i decreti legislativi 2 febbraio 2021, nn. 23, 24, 27 e 32. In particolare, il d.lgs. 27/2021 delinea il quadro giuridico in cui si devono muovere le Autorità competenti e gli operatori del settore alimentare, ovvero: il controllo ufficiale e altre attività ufficiali; la gestione delle non conformità, la controperizia e la controversia; i laboratori ufficiali e quelli addetti all'autocontrollo; le sanzioni nel settore alimentare, mangimistico e fitosanitario; le abrogazioni delle norme in contrasto. L'art. 5, co. 2, d.lgs. 27/2021 stabilisce che: «al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti di cui all'articolo 2, comma 1, tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, possono procedere ad una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali: a) sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981; b) sequestro penale nei casi di rilevazione di illeciti penali; c) blocco ufficiale ai sensi degli articoli 137 e 138 del Regolamento nei casi residuali».

⁹⁵ Vedasi, ad esempio, T.A.R. Campania, sent. n. 2026/2013, T.A.R. Campania, sent. n. 1716/2013; T.A.R. Calabria, sent. n. 431/2012.

⁹⁶ TAR Calabria, n. 431/2012.

⁹⁷ T.A.R. Campania, n. 1716/2013.

D'altronde, questi principi sono insiti nella stessa tessitura degli articoli 138 e 137 del regolamento n. 2017/625.⁹⁸ Nell'ipotesi di conclamata non conformità, il Regolamento quadro in materia di controlli ufficiali (Reg. UE 2017/625, art. 138) prevede che le autorità competenti abbiano due obiettivi da raggiungere: da un lato comprendere l'origine della non conformità e la sua entità («a) intraprendono ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore»); dall'altro, adottare «misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi». In sede di adozione della decisione, «le autorità competenti tengono conto della natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità»⁹⁹. Si tratta di due elementi che nella motivazione del provvedimento dovrebbero trovare congrua argomentazione. Posto il rispetto di questi due parametri, le autorità competenti hanno libertà di determinare il contenuto del provvedimento, potendo adottare «ogni provvedimento che ritengono opportuno per garantire la conformità alla normativa» assunta violata.

Lo strumento dell'azione correttiva o, con terminologia del nuovo regolamento, la misura esecutiva è applicabile tutte le volte in cui vi sia un'accertata non conformità alla normativa menzionata all'art. 1, Reg. UE n. 2017/625. È quindi certo che vi rientrino le violazioni igienico-sanitarie o altre carenze di conformità a requisiti di sicurezza alimentare, così come le violazioni alla legislazione in tema di informazioni sui prodotti alimentari. Non anche in materia di edilizia e urbanistica.¹⁰⁰

Una attenzione particolareggiata deve essere dedicata ai casi di sospetta non conformità. Ai sensi dell'art. 137, par. 2, del citato Reg. UE n. 2017/625, in caso di sospetta non conformità, le autorità competenti svolgono un'indagine per confermare o eliminare tale sospetto e (par. 3) «se necessario» le azioni che l'AC può adottare possono in-

⁹⁸ Nello stesso sembra ascrivere il pensiero di A. ROSSI, *I provvedimenti dell'autorità competente in materia di sicurezza alimentare: valutazione igienico-sanitarie e giurisprudenza*, in F. CAPELLI - V. RUBINO, *L'alimentazione e l'agricoltura del futuro, Studi in memoria di Antonio Neri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 77.

⁹⁹ Art. 138.1, c. 3, RGCU.

¹⁰⁰ TAR Puglia, n. 1806/2012.

cludere una intensificazione dei controlli ufficiali su animali, merci e operatori per un periodo di tempo opportuno (con costi a carico dell'operatore ex D.lgs. 32/2021), nonché il «il fermo ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati, a seconda del caso».

È stato recentemente osservato che «ricorrendone i presupposti di legge, l'Autorità disporrà quindi il blocco ufficiale con provvedimento che si presenta del tutto analogo alla confisca di cui alla legge n. 689/81, salvo rappresentarne una modulazione limitata ad alcune facoltà dominicali in ossequio al principio di proporzionalità, e quindi incidente direttamente sulla proprietà e/o sull'integrità patrimoniale del destinatario; pur nella natura "atipica" di questa sanzione, indotta dal suo diretto recepimento dal sistema europeo senza un puntuale sforzo di inquadramento in istituti nazionali già sistematizzati, non può quindi non considerarsi che la legge n. 689/1981, con la devoluzione alla cognizione del GO delle sanzioni amministrative di carattere prettamente patrimoniale, rappresenta nel nostro ordinamento una legge di principio in materia».¹⁰¹

¹⁰¹ T.A.R. Piemonte, n. 589/2022 relativa al ricorso per l'annullamento del blocco ufficiale disposto dalla ASL competente a seguito di una ispezione condotta dai Carabinieri per la Tutela della salute, N.A.S. di Alessandria, unitamente al personale del servizio SIAN, dalla quale era emersa la detenzione per la successiva commercializzazione di 2 imballi globali da 36 flaconi di M. 5% ed una scatola contenente 67 flaconi (quale rimanenza di 169 flaconi in totale) di M. 10%, privi di etichettatura e dalla cui scheda di produzione risultava la presenza di "olio di canapa" ed "estratto di cannabis sativa". Ritenendo che il prodotto in questione rientra nella disciplina del Reg. UE 2283/2015 come un prodotto *Novel Food*, da autorizzarsi, ai fini della tutela della salute pubblica ex Reg. Ce 178/2002 e art. 65 e 138 del Reg. Ue n. 625/2017, il personale dei N.A.S. e dell'ASL ne disponeva il blocco ufficiale. La decisione del Tribunale amministrativo adito è stata nel senso di negare la propria giurisdizione a favore del Giudice ordinario (civile) sul rilievo della natura cautelare preordinato alla comminatoria di un provvedimento sanzionatorio. Ha osservato il Tribunale che dalla pertinente normativa «si ricava quindi che il blocco ufficiale costituisce uno strumento che mira a realizzare l'indisponibilità temporanea dei prodotti non conformi, e che può essere o finalizzato a successivi accertamenti o, in caso di riscontrata non conformità, alla irrogazione di una sanzione, a sua volta graduata e proporzionata alla natura della violazione ex art. 138 del Regolamento (UE) – nel rispetto del principio di proporzionalità che governa l'ordinamento euorunitario; la sanzione potrà a sua volta consistere nel definitivo blocco della merce». Nella ricostruzione data dalla recente sentenza piemontese, il blocco ufficiale avrebbe una doppia natura in funzione

Non è questa la sede per commentare nel merito la decisione del T.A.R. Piemonte che, ove confermata in sede di (eventuale) ricorso al Consiglio di Stato, si porrebbe come fortemente innovativa rispetto allo *status quo* in materia di impugnazione delle misure esecutive da parte della Autorità competente.

In attesa di sviluppi su tale profilo, vale annotare qui alcuni casi tratti dalla giurisprudenza amministrativa sui provvedimenti dell'autorità sanitaria in ambito alimentare, con particolare riferimento alle ipotesi di non conformità a norme relative al rischio microbiologico nella catena alimentare.

Un primo recente caso riguarda il provvedimento con cui l'AC, a seguito di accertamento di infezione da brucellosi bovina, aveva disposto l'isolamento, il sequestro e l'abbattimento di alcuni capi di bestiame bufalino presso l'allevamento della ricorrente che, però, erano risultati invece negativi alle analisi "*post mortem*":¹⁰² nel caso di specie le evidenze, sia di ordine empirico-fattuale sia di ordine teorico-scientifico, raccolte in sede di controllo ufficiale sono state giudicate «oggettivamente suscettibili di ingenerare dubbi circa l'attendibilità dei test sierologici in parola», di modo che, ad avviso del tribunale amministrativo adito, «in omaggio ai fondamentali canoni di ragionevolezza e proporzionalità, cui l'*agere* amministrativo non può abdicare, esse avrebbero dovuto, quindi, indurre le autorità sanitarie a svolgere, prima degli abbattimenti, adeguati approfondimenti, mediante ripetizione dei test sierologici ed eventuale coinvolgimento del Centro

della natura della non conformità rilevata, accertata ovvero sospettata: in questo ultimo caso il blocco ufficiale avrebbe funzione cautelare, la cui durata «dovrà intendersi breve, trattandosi di una misura pur sempre transitoria»; nella sua funzione sanzionatoria il blocco appare invece assimilabile ad una sanzione amministrativa di tipo ablatorio ancorché, sempre in ossequio al principio di proporzionalità, eventualmente limitata a singole prerogative dominicali e senza quindi giungere alla perdita definitiva di proprietà del bene. La conseguenza tratta dal T.A.R. è che «il blocco ufficiale va ricompreso, a seconda della funzione concretamente svolta, o nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare, con conseguente devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, o tra le sanzioni patrimoniali amministrative, di cui ugualmente, come infra chiarito, si ritiene che la cognizione sia in termini sistematici devoluta al GO».

¹⁰² Cfr. Consiglio di Stato, ord. n. 3777/2020 che ha confermato l'ordinanza cautelare del T.A.R. Campania n. 270/2020 con la quale, rilevato il difetto dei necessari approfondimenti, disponeva la sospensione dell'abbattimento sino alla discussione collegiale.

di referenza nazionale per le brucellosi»¹⁰³. Questo contenzioso si presenta interessante non solo sul piano tecnico-scientifico ma anche giuridico, attesa la rilevanza sanitaria degli accertamenti e dei provvedimenti conseguenti, sconfinanti in quella che lo stesso Tribunale Amministrativo ha appellato principio di precauzione sanitaria, richiamando a tal fine alcuni precedenti¹⁰⁴.

Il richiamo al principio di precauzione nel caso di specie appare corretto atteso che esso, quale principio *extra-ordinem*, trova applicazione, secondo il disposto dell'art. 7, Reg. CE n. 178/2002 nei casi di (vera) incertezza scientifica. Nella sua decisione sulle bufaline salernitane, il T.A.R. Salerno osserva, da un lato, che «prassi di profilassi possono essere utilmente applicate solo a monte del fenomeno, in via preventiva, e non ove la positività o la stessa patologia si sia già manifestata in quanto conclamata»¹⁰⁵. Tale principio «non vale, però, ad escludere tout court che, a fronte di discordanze rilevanti tra test diagnostici sierologici ed a fronte di macroscopici riscontri confliggenti in sede prove colturali» – le quali, a tenore della stessa perizia tecnica di parte, costituiscono «il *gold standard* delle diagnosi delle malattie infettive, brucellosi inclusa» – eseguite in relazione a bovini già soppressi nell'ambito del medesimo allevamento, le sieropositività scaturite unicamente dall'applicazione del metodo SAR meritassero adeguati approfondimenti diagnostici, anche mediante interpello del competente Centro di referenza nazionale per le brucellosi.¹⁰⁶

Un ulteriore e recente precedente giurisprudenziale appare di interesse all'interno di questa trattazione, in quanto riguardante i casi di un c.d. “falso positivo” idoneo ad esonerare da colpa l'amministrazione per l'attività provvedimentale emanata. Trattasi di un contenzioso deciso in via definitiva dal Consiglio di Stato in merito alla adozione di misure restrittive nei confronti di una azienda avicola, in conseguenza del rilevamento di positività alla *Salmonella Typhimurium*, poi non confermata all'esito di un secondo campionamento uf-

¹⁰³ Cfr. T.A.R. Campania n. 270/2020, confermata da Consiglio di Stato citato alla nota che precede.

¹⁰⁴ E precisamente: Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2009, n. 30; T.A.R. Lazio, 20 marzo 2013, n. 2895.

¹⁰⁵ T.A.R. Campania, n. 1800/2020.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

ficiale richiesto dalla ditta in ragione del sospetto di errore. Esiti grazie ai quali la misura era stata poi revocata¹⁰⁷. In primo grado l'allevatore deduceva l'erroneo utilizzo della categoria della "revoca" in luogo dell'"annullamento d'ufficio", con conseguente domanda di risarcimento del danno subito durante il lasso temporale in cui le misure restrittive hanno avuto effetto. Il ricorso era dichiarato improcedibile, affermandosi quanto alla domanda risarcitoria la correttezza del ricorso alla revoca (e non all'annullamento) delle precedenti misure restrittive ad efficacia durevole in quanto, "a fronte dell'esito positivo del campionamento ufficiale, il risultato del successivo campionamento eccezionale di conferma per sospetto di risultati errati costituisce un mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento". Il Consiglio di Stato ha ritenuto invece di decidere diversamente, affermando che nel caso di specie «un conto è l'esistenza di un procedimento per confermare in via eccezionale il "sospetto di errore" (il quale più che un fatto è una fattispecie), altro è l'errore rilevato che, com'è evidente, vizia la validità delle risultanze istruttorie a base del pregresso accertamento», con la conseguenza che «il provvedimento da emanare sarebbe dovuto essere quello dell'annullamento in autotutela, sub specie , di autotutela doverosa». Nonostante tale profilo, la domanda risarcitoria nei confronti dell'ASL di Frosinone e dell'IZS del Lazio è stata ritenuta non fondata, avendo ritenuto il Consiglio di Stato che «il

¹⁰⁷ Consiglio di Stato, sentenza n. 3072/2021. Il caso di specie, riguardante una fattispecie di falso positivo, è presto descritto: nel corso di una ispezione condotta dall'ASL di Frosinone volto a verificare la presenza nell'allevamento di *Salmonella enteritidis*, *typhimurium*, *hadar*, *virchow* e *infantis* nei gruppi di riproduttori della specie *Gallus* presenti in due capannoni nei capannoni 4 e 5, erano prelevati alcuni campioni che, sottoposti ad analisi ufficiale a cura dell'Istituto zooprofilattico sperimentale (IZS) Lazio e Toscana, avevano restituito esito positivo alla *S. typhimurium* nei campioni prelevati dal capannone 4. L'ASL suddetta disponeva immediatamente il "blocco della movimentazione dei volatili in entrata e in uscita dal capannone 4". L'operatore chiedeva l'effettuazione di un campionamento di conferma ufficiale (previsto dal § 7.2 del Piano Nazionale di Controllo della Salmonella, in casi eccezionali di sospetto di risultati errati), argomentando anche sulla base di una precedente analogo verificatasi nel 2016, quando la ASL di Frosinone e l'IZS del Lazio e Toscana, dopo aver inizialmente accertato la positività alla *Salmonella typhimurium* negli animali detenuti nello stesso capannone, all'esito del nuovo campionamento avevano escluso la presenza del batterio e conseguentemente revocato i provvedimenti cautelari restrittivi precedentemente emanati.

TAR ha correttamente inquadrato l'errore nell'ambito del falso positivo, tema che, in assenza della prova dell'errore umano nel corso del prelievo o delle successive fasi, dev'essere affrontato alla luce dei criteri di "specificità", "sensibilità" "predittività" e "significatività", propri delle scienze mediche e statistiche. Non a caso la procedura prevede la possibilità di richiedere, in via eccezionale, un campionamento di conferma in caso di sospetto di errore». Nel caso di specie, esclusa la prova della colpa della ASL e dell'IZS, la questione del tempo intercorso tra il primo e il secondo campionamento sarebbe imputabile al Ministero della Salute, quale legittimato passivo, rispetto al quale, si dà atto nella sentenza del Consiglio di Stato, non fosse stata formulata alcuna domanda risarcitoria. Quando si dice il dettaglio.

Restando in tema di risarcibilità del danno da attività provvedimento illegittimo da parte della AC sanitaria, merita segnalare la decisione del T.A.R. Friuli Venezia Giulia resa in impugnazione del provvedimento col il quale l'ASL n. 4 "Medio Friuli", preso atto dell'avvenuta commercializzazione da parte di una cooperativa di «latte non idoneo al consumo umano per superamento di limiti di cellule somatiche e/o carica batterica (...) proveniente dai seguenti allevamenti [omissis]» aveva ordinato alla medesima, in applicazione degli artt. 54, lett. c), del Reg. CE n. 882/2004 e 19 del Reg. CE n. 178/2002 «il ritiro e richiamo di tutto il latte conferito dai suddetti produttori dalla data di sfioramento dei limiti sopraindicata sino a quella di rientro, del latte eventualmente miscelato con quello citato e dei prodotti ottenuti da entrambi i tipi di latte, da effettuarsi entro e non oltre le 24 ore dalla notifica dell'ordine medesimo, pena la denuncia all'Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 650 del c.p.».¹⁰⁸

Nella decisione in parola, il T.A.R. Friuli non ha potuto non riconoscere i «macroscopici» errori nella sequenza procedimentali posta al suo vaglio, sottolineando, *inter alia*, che «pare, dunque, pacifico che, sussistendone i presupposti, il Servizio Veterinario, laddove intenda inibire la consegna del latte crudo come latte destinato al consumo umano, deve attivarsi direttamente nei confronti dell'azienda di produzione che non è rientrata nei limiti previsti durante il periodo di osservazione e non, invece, nei confronti dell'operatore del settore responsabile dei controlli».

¹⁰⁸ T.A.R. Friuli Venezia Giulia, n. 537/2016.

3.3.4. Contaminazione da salmonella e linee interpretative della giurisprudenza penale.

Sul piano delle conseguenze penali, per il caso di rilevata presenza di salmonella negli alimenti, vengono in considerazione diverse fattispecie di reato. Un rapporto particolarmente suggestivo, se ci si consente l'aggettivazione, atteso che una delle prime, se non forse la prima, sentenze della Corte di Cassazione che ha riconosciuto la valenza esimente, sotto il profilo della colpevolezza dell'operatore, di un adeguato, completo e aggiornato piano HACCP, sia stata resa proprio con riferimento a una imputazione relativa alla vendita di hamburger risultati positivi a salmonella¹⁰⁹.

Oltre al delitto di cui all'art. 444 c.p.¹¹⁰, astrattamente configurabile, la positività a salmonella (o ad altro agente biologico) porta solitamente a una imputazione per la contravvenzione dell'art. 5 della legge n. 283/1962, lettera d). Nella citata legge penale di parte speciale, vi è altresì previsto il reato contravvenzionale legato al superamento delle soglie microbiologiche indicate alla lettera c)¹¹¹ del medesimo articolo 5.

¹⁰⁹ Corte di Cassazione, sez. III, 6 giugno 2002, n. 1538, la quale annullando con rinvio una sentenza di condanna del Tribunale di Bergamo per il reato di cui all'art. 5 lett d) aveva evidenziato il dovere del Giudice di prima istanza di accertare come e perché il piano di autocontrollo non fosse idoneo a prevenire il pericolo. La sentenza è citata da C.M. PELLICANO, *I reati alimentari*, in D. PISANELLO, *Guida alla legislazione alimentare*, I edizione, 2010, Roma, EPC, p. 277 e ss.

¹¹⁰ Come noto, l'art. 444 del codice penale punisce «chiunque detiene per il commercio, pone in commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica». È pacifico che valga a integrare il fatto tipico di questa disposizione l'accertamento (corretto) di cariche microbiche negli alimenti posti o detenuti per la vendita, ad esempio, così in un caso di salmonelle di tipo B in campioni di carne, atteso che è da ritenersi «patogeno ciò che ha in sé capacità di generare fenomeni morbosi indipendentemente dalla sua entità, ossia dalla sua virulenza, giacché il concetto di patogeno è pur sempre relativo, essendo esso determinato da più fattori eziologici che si condizionano a vicenda». Cassazione pen., sez. I, 13 maggio 1992.

¹¹¹ L'art. 5 lett. c) sanziona la condotta di chi detenga per la vendita sostanze alimentari con cariche microbiche superiori ai limiti fissati dal regolamento di esecuzione o da specifiche ordinanze ministeriali. La disposizione penale fa esplicito riferimento all'accertamento del superamento dei limiti soglia stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali. Vedi Ordinanza Ministro della Salute 11 ottobre 1978 recante «limiti di cariche microbiche tollerabili in determinate sostanze alimen-

Più precisamente l'art. 5 lett. c) sanziona la condotta di chi detenga per la vendita sostanze alimentari con cariche microbiche superiori ai limiti fissati con ordinanza Ministro della Salute 11 ottobre 1978 e successive modificazioni.¹¹² Recentemente, il Ministero della Salute, a distanza di quindici anni dal Regolamento n. 2073/2005, ha ritenuto di esprimersi in ordine all'ambito di applicazione dell'ordinanza nazionale: «le disposizioni di cui all'ordinanza ministeriale del 1978 e delle successive modifiche alla stessa (vedasi in particolare l'ordinanza 7 dicembre 1993 recante Limiti di *Listeria monocytogenes* in alcuni prodotti alimentari, pubblicata sulla GU n. 291 del 13/12/1993) risultano ad oggi superate ed in contrasto con la normativa europea di riferimento»¹¹³. Meglio tardi che mai.

La contestazione della lettera c) è relativa a un reato di pericolo presunto¹¹⁴, peraltro di rara applicazione giurisprudenziale, in ragione del suo contenuto¹¹⁵. La norma è un tipico esempio di norma penale in bianco, il cui precetto è integrato dal rinvio a fonti tassativamente indicate dalla lett. c) nel regolamento di esecuzione della legge n. 283/1962 e nelle ordinanze ministeriali¹¹⁶. Sul piano costituzionale, la tecnica del rinvio a fonti sub-legislative in ambito penale non si pone

tari e bevande” (pubblicata in *Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale* n. 346 del 13 dicembre 1978) e successive modificazioni.

¹¹² Vedi Ordinanza Ministro della Salute 11 ottobre 1978 recante “limiti di cariche microbiche tollerabili in determinate sostanze alimentari e bevande” (pubblicata in *Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale* n. 346 del 13 dicembre 1978) e successive modificazioni.

¹¹³ Ministero della Salute, Direzione Generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione – Direzione Generale della sanità animale e dei farmaci veterinari, Nota del Gennaio 2022, prot. 472 avente ad oggetto «ordinanza Ministro della Salute 11 ottobre 1978 recante “limiti di cariche microbiche tollerabili in determinate sostanze alimentari e bevande”.

¹¹⁴ Vedi in argomento V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti*, CEDAM, Padova, 2003, p. 78 e ss.

¹¹⁵ Cfr. A. MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, in A. GARGANI, *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, Giappichelli, Torino, 2021, 298 e ss.

¹¹⁶ Ai sensi dell'art. 69 del regolamento di esecuzione, si demanda alle ordinanze ministeriali per la fissazione dei limiti quantitativi di cariche microbiche. Le ordinanze ministeriali adottate in forza della richiamata norma si sono concentrate su limitati ambiti merceologici: frutti di mare (d.m. 5.10.1978), latte, prodotti d'uovo e i gelati (o.m. 11.10.1978). Come sottolinea MADEO, *op. cit.*, i limiti relativi a gelati e prodotti d'uovo sono stati abrogati rispettivamente con d.P.R. n. 54/1997 e d.lgs. n. 65/1993.

in contrasto col principio costituzionale di riserva di legge (art. 25, Cost.) nella misura i poteri riconosciuti all'autorità amministrativa non siano arbitrari e, invece, puntualmente e adeguatamente finalizzati, specificati nel contenuto, e delimitati¹¹⁷.

La disposizione contravvenzionale ora in parola sarebbe suscettibile di porre un ulteriore profilo di potenziale contrasto con il principio di tassatività della norma penale, atteso che essa rinvia a fonti esterne di integrazione ben precise tra cui non compare, anche per ragioni storiche, il regolamento CE n. 2073/2005. Il punto non sembra essere stato valorizzato dalla giurisprudenza penale nazionale, di merito e di legittimità per la quale la detenzione di alimenti con cariche microbiche superiori a quelle indicate dal regolamento 2073/2005 integra il reato di cui alla L. n. 283 del 1962, art. 5, lett. c), art. 6, comma 4.¹¹⁸

Se la norma dell'art. 5, lett. c) ha un indubbio vantaggio per la pubblica accusa, atteso che il reato è integrato dal mero accertamento dei limiti di legge applicabili, la fattispecie della lettera d) concerne, come noto, l'alimento insudiciato, invaso da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocivo. Quest'ultima norma è di gran lunga quella cui si fa ricorso nei casi di accertamenti analitici relativi a positività a salmonella. Sul punto emerge un consolidamento del principio, affermato con costanza dalla nostra Corte di legittimità, secondo cui a fronte di presenza nella carne di batteri individuati quali "salmonella cd. minore" si configura «comunque il reato di cui alla L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5 lett. d), relativamente alla vendita, detenzione per la vendita o somministrazione di sostanze alimentari alterate, la presenza nell'alimento di microrganismi estranei alla sua composizione naturale anche se non ricompresi tra quelli per i quali il regolamento di esecuzione della citata L. n. 283 prevede limiti di accettabilità, atteso che tale mancata previsione non comporta l'irrilevanza della contaminazione ai fini penali. Ai fini della legge penale, «la presenza delle "salmonelle", quale che ne sia la specie, non è mai tollerata, così comportando l'alterazione della sostanza alimentare nella quale le stesse

¹¹⁷ In tal senso Corte Costituzionale, 17 marzo 1966, Pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* n. 76 del 26 marzo 1966, ripresa in MADEO, *op. cit.*

¹¹⁸ In tal senso da ultimo Cassazione penale sez. III, 20 gennaio 2021, n.14235 che conferma la sentenza di condanna del Trib. Cagliari del 18 febbraio 2020.

siano contenute»¹¹⁹. Per inciso, l'imputato nel processo deciso con tale sentenza è andato esente da condanna, per intervenuta prescrizione.

La giurisprudenza interna si è interrogata sul raggio di applicazione della disciplina di cui al regolamento n. 2073/2005: mentre nella citata sentenza *Riendl* della Corte di giustizia, la questione controversa riguardava la applicabilità del detto regolamento alla fase di vendita al dettaglio di alimenti preimballati da terzi (rispetto all'OSA-distributore), la casistica domestica appare essersi concentrata alla fase a monte (fasi finali di produzione, quali affumicatura di salumi o asciugatura di formaggi). Sul punto – almeno su questo – è evincibile una maturazione della giurisprudenza penale della Suprema corte.

In un primo momento, era invalsa l'affermazione per la quale, in materia di sicurezza dei prodotti alimentari, sussiste il reato di cui all'art. 5, lett. d), l. 30 aprile 1962, n. 283, anche nel caso in cui le sostanze alimentari contaminate da salmonella siano «ancora nella disponibilità del produttore» e senza che la disposizione incriminatrice possa dirsi «in contrasto con il Regolamento n. 2073/2005».¹²⁰ Nonostante la definizione di «immissione sul mercato», o immissione in commercio, e la riferibilità dei criteri di sicurezza di prodotto al periodo di conservabilità, la Corte di cassazione, con la citata sentenza n. 6621/2013 aveva ritenuto tali indici testuali «non pienamente condivi-

¹¹⁹ Così, da ultimo, Cassazione penale sez. III, 13 dicembre 2019, n.11246 che richiama i precedenti: Cass. sez. III, 8 giugno 2004, n. 33203; e in senso conforme Cass. sez. III, 12 febbraio 2003, n. 15998; Cass. sez. III, 12 aprile 2002, n. 20426.

¹²⁰ Cfr. Cassazione pen. sez. III, 04 dicembre 2013, n. 6621. La decisione è stata resa su ricorso avverso la sentenza emessa in data 7 gennaio 2013 dal Tribunale di Mondovì con il quale il legale rappresentante di una cooperativa era stato condannato alla pena, condizionalmente sospesa, di 5.000,00 Euro di ammenda, oltre al pagamento delle spese processuali, per il reato di cui alla L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. d), e art. 6, comma 3, per avere detenuto per la vendita sostanze alimentari insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive (partita di formaggio Raschera di alpeggio nel quale era rilevata la presenza di enterotossina stafilococcica). Il processo di prime cure era sostanzialmente basato sulla base della documentazione amministrativa in atti e dell'esame dei testi, essendo risultato che, nel corso di un controllo ordinario eseguito in via amministrativa dal personale della A.S.L. presso il caseificio gestito dalla predetta cooperativa venne trovata una partita di formaggio Raschera di alpeggio (una forma di formaggio, dalla quale vennero prelevate cinque unità campionarie) risultata a seguito delle analisi effettuate dall'Istituto zooprofilattico del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, contaminata da enterotossine stafilococche.

sibili» preferendo argomentare sulla base dell'art. 1 del Regolamento 2073/2005, che «stabilisce, tra l'altro, che l'autorità competente verifica il rispetto delle norme e dei criteri di cui al presente regolamento conformemente al regolamento (CE) n. 882/2004, senza pregiudizio del suo diritto di procedere a ulteriori campionamenti ed analisi per la rilevazione e la misura della presenza di altri microrganismi, delle loro tossine o dei loro metaboliti, o come verifica dei processi, per i prodotti alimentari sospetti, o nel contesto dell'analisi del rischio»¹²¹. Se ne derivava, nella prospettiva di quella decisione che «siano imposte agli Stati membri misure di prevenzione adottabili anche nella fase di produzione e di trasformazione del prodotto, oltre naturalmente che nella fase della distribuzione, per una maggiore ed anticipata tutela della salute del consumatore, con la conseguenza che gli Stati membri possono predisporre controlli ulteriori senza che le verifiche previste dal regolamento esauriscano i possibili modelli di tutela»¹²².

A tal riguardo, non è arduo osservare che un conto siano le “misure di prevenzione”, quali azioni di controllo del pericolo alla luce della metodologia HACCP, cui chiaramente e indiscutibilmente fa riferimento la disposizione dell'articolo 1 del Regolamento n. 2073/2005, altro conto siano le misure legislative di natura sanzionatoria-penale che si vorrebbero giustificare nella sentenza della sezione III della Corte di Cassazione ora in parola. Tale decisione, insomma, nella misura in cui finiva per estendere il campo di applicazione dei requisiti di sicurezza microbiologica in chiaro disallineamento con il campo di applicazione dei criteri fissati nell'allegato 1 del regolamento n. 2073/2005, non convinceva.¹²³

Tant'è vero che più recentemente la Corte sembra aver meditato

¹²¹ Cfr. Cassazione pen. sez. III, 04 dicembre 2013, n. 662, *cit.*

¹²² *Ibidem.*

¹²³ Vero è che nella sentenza citata si dà atto che il Tribunale di prime cure avesse «esaurientemente motivato nel senso di ritenere come non si potesse validamente affermare che il prodotto campionato fosse ancora in fase di stagionatura e che il decorso del tempo (neppure desunto in modo certo all'esito dell'istruttoria dibattimentale) avrebbe determinato l'abbattimento delle tossine riscontrate; tanto sul fondamentale rilievo della totale mancanza di prova circa il fatto che la forma di Raschera fosse all'inizio della stagionatura e non già pronta, come è stato correttamente considerato, per la commercializzazione, sul presupposto che, in concreto, il formaggio era stato già trattato e prodotto».

più approfonditamente il profilo, atteso che con decisione del 2019, in un caso analogo nel quale la contestazione penale mossa era basata su positività (ai sensi del reg. 2073/2005, all. 1) riscontrate su salume in fase di stagionatura, ha affermato che «la riscontrata presenza di salmonella in un alimento (salame) che si trova ancora in fase di stagionatura e, dunque, non è prossimo alla vendita, non integra il reato di detenzione per la vendita di sostanze alimentari alterate»¹²⁴ così annullando la sentenza di condanna di primo grado senza rinvio, anche in tal caso per intervenuta prescrizione.

Altro aspetto critico delle interrelazioni tra la normativa regolatoria del regolamento n. 2073/2005 e le norme penali anzidette concerne il ruolo e il valore delle norme sui metodi di campionamento e di analisi, prescritti dalle fonti dell'UE: a tal riguardo, la regola consolidata della giurisprudenza di legittimità è e resta sempre la stessa: «le norme relative al prelevamento e all'analisi di campioni hanno carattere ordinatorio, sicché eventuali irregolarità in materia non determinano nullità o inutilizzabilità; tuttavia, in questo caso, il giudice deve motivare adeguatamente l'attendibilità del risultato delle analisi»¹²⁵.

¹²⁴ Cassazione penale sez. III, 16 settembre 2019, n.45701, che annulla senza rinvio per intervenuta prescrizione Trib. Mantova, 20 ottobre 2017. Il caso era relativo alla contestazione mossa dall'accertamento di presenza di salmonelle su un prodotto carneo (salame mantovano) sottoposto al processo di stagionatura: il Tribunale di Mantova, sul punto, non ha fornito una «spiegazione esaustiva in relazione alla automaticità di siffatta messa in vendita, in assenza di ulteriori controlli in esito alla non breve fase della stagionatura, sicché appare problematico, in assenza di ulteriori precisazioni relative alle prassi organizzative seguite dal prevenuto nello svolgimento della sua attività imprenditoriale, rinvenire nella fattispecie integrato il reato contestato, non risultando già realizzata la fattispecie di detenzione per la vendita»; per altro il giudicante di prime cure non aveva esaminato compiutamente il rilievo formulato dalla difesa del ricorrente, supportato da argomenti istruttori da questa adottati in giudizio, ma riferito anche dal tecnico che ha eseguito i controlli sui campioni di prodotti alimentari che hanno condotto ad elevare l'accusa avverso l'imputato, in ordine al possibile abbattimento della carica batterica da salmonella per effetto dello stesso completamento della fase di stagionatura del prodotto alimentare e, pertanto, della sua disidratazione. Tale inadeguatezza argomentativa, unita alla incertezza in ordine alla assenza di ulteriori successivi controlli programmati prima della, non prossima, materiale immissione in commercio dei prodotti contaminati, avrebbe giustificato una ulteriore verifica da parte del Tribunale in merito alla effettiva sussistenza del reato contestato.

¹²⁵ Da ultimo, Cassazione pen., sez. III, 20 gennaio 2021, n. 14235.

3.3.5. **Temptative Final Remarks.**

Volendo concludere questo lungo lavoro, anche di lettura, si dovrà dire che la sentenza *Romega* è parca di novità, non aggiungendo Essa alcuna precisazione che non fosse già nota sul piano della legislazione alimentare vigente in Unione europea: in presenza di positività a salmonella in alimenti o mangimi (materie anche vegetali avviata a produzione mangimistica, ad esempio) l'Autorità competente deve agire in quanto si è in presenza di una categoria alimentare (o mangimistica) a rischio ai sensi dei primi due paragrafi dell'art. 14 del regolamento CE n. 178/2002.

Il *quomodo agere*, su quali presupposti e secondo quali categorie generali esercitare il pubblico potere (vigilanza sanitaria) non è approfondito (e neppure richiesto dal rinvio) nella sentenza. Così come passato sotto silenzio è un altro aspetto non meno importante: quali sierotipi, tra le *S. minores*, possono giustificare un provvedimento restrittivo della circolazione della merce contaminata? Vi è poi un terzo silenzio, forse il solo davvero significativo, relativo al paragrafo terzo dell'articolo 14 del Regolamento CE n. 178/2002, richiamato nella sezione "Contesto normativo" (punto 4, sent. *Romega*) ma poi sostanzialmente ignorato.

Priva del supporto delle considerazioni dell'avvocato generale, e poco stimolata dal rinvio pregiudiziale lituano, la Corte non indugia sul metodo da seguire intorno al concetto e la fattispecie giuridica di alimento a rischio o partita alimentare o mangimistica a rischio. Merce alimentare che sarà interessata dall'eventuale misura esecutiva *ex art.* 138 del Regolamento generale dei controlli ufficiali e altre attività, disposta dalla Autorità competente a carico di uno o più OSA operanti nelle fasi di produzione, trasformazione, trasporto, trade and retails, inclusa vendita al dettaglio, di *food o feed*.

Nelle pagine che precedono si è illustrato come l'acquisizione di evidenze relative a ipotesi di contaminazione da salmonella da parte della Autorità competente (d.lgs. 27/2021) si traduce in primo luogo nella apertura (e chiusura) di una istruttoria adeguata al contenuto del provvedimento, come vuole la legge sul procedimento amministrativo (n. 241/1990). In quanto questi sono provvedimenti rientranti nella definizione di legislazione alimentare, e la legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio (art. 5 e 6, Reg. 178/2002) ne deriva che l'istruttoria di cui si parlava «deve comunque far risultare chiaramente quali sono gli elementi o le caratteristiche

comuni delle sostanze interessate il cui rischio reale per la salute umana non può essere escluso» (Sent. Quiesser, punto 64).

All'istruttoria così compiuta può conseguire un provvedimento dal contenuto vincolato, come accade ad esempio secondo le prescrizioni del PNCS, o meno. In questi ultimi casi è necessario che la misura assunta sia, tra quelle prospettabili, quella col minor impatto per l'operatore (*less restrictive*); il che – *ça va sans dire* – deve essere contemplato nelle motivazioni del provvedimento (art. 3, L. n. 241/1990). I controlli ufficiali dovrebbero essere completi ed efficaci e garantire che la normativa dell'Unione sia applicata correttamente, ci ricorda il considerando 34 del Regolamento n. 2017/625.

La sentenza *Romega*, nella misura in cui sottace considerazioni in merito al potere delle autorità competenti nella gestione dei casi di positività, rischia di essere intesa da taluno nel senso di un potere ampio e svincolato e in tal senso rappresentare un arretramento nella costruzione di un equilibrio ponderato tra interessi pubblici (tutela della salute pubblica) e privati (iniziativa economica), cui invece lo stesso regolamento UE n. 2017/625 dedica una attenzione specifica (vedasi ad esempio il considerando 34). Tale rischio è forse destinato a restare tale. Possono darsi ipotesi, in ambito più di polizia veterinaria, in cui l'intervento della pubblica amministrazione è predeterminato dai regolamenti unionali o fonti nazionali connesse; quando ciò non è, il margine di apprezzamento deve essere esercitato nel rispetto dei principi generali del procedimento e di quelli di legislazione alimentare: l'analisi del rischio, specie in fase istruttoria; canoni di proporzionalità e ragionevolezza in fase decisoria, canoni questi ultimi che ben si accordano col canone della «misura meno restrittiva» richiamata nel testo.

E si venga al tema degli avvisi di sicurezza, ovvero il paragrafo 3 dell'articolo 14 del Regolamento CE n. 178/2002. Vero che questo paragrafo è implicitamente richiamato in uno dei punti conclusivi della sentenza ma si può dire con grande sicumera che questa disposizione non ha catturato l'attenzione dell'illustre Collegio giudicante. Ciò spiace, perché si tratta di un paragrafo chiave di tutto il fondamentale articolo 14, dedicato ai requisiti generali di sicurezza: per la sussistenza della fattispecie giuridica “alimento a rischio” occorre prendere in considerazione non solo la parte edibile ma anche il pacchetto di informazioni messe a disposizione. Il tema delle informazioni per il consumo in sicurezza rilevanti in

base all'art. 14, par. 3 (e qui secondo le regole dell'art. 7, Regolamento n. 2073/2005) ha un diretto collegamento non solo con il regolamento n. 1169/2011 ma anche con la fase di eventuale trattamento termico cui quel prodotto è destinato in "condizioni d'uso normali". Il silenzio su questo passaggio è il motivo di critica a una decisione, per il resto già scritta nel ricorso introduttivo. E se lo ignora il giudice dell'UE come possiamo sperare che il giudice nazionale lo prenda in considerazione, magari in una luce nuova, quando chiamato a giudicare di capi di imputazione penale connessi a contaminazione da salmonella?

Daniele Pisanello

ABSTRACT:

Il contributo analizza il contenuto della sentenza *Romega* (C-89/21) della Corte di giustizia relativo ai poteri di controllo ufficiale della autorità competente nel caso di contaminazione di salmonelle nella catena alimentare. A fronte di una sentenza molto stringata, resa in assenza delle consuete conclusioni dell'Avvocato Generale, la nota valorizza gli approdi della unica sentenza richiamata dalla decisione in commento (sentenza *Quiesser*) unitamente ad altri precedenti pertinenti resi sul e volti a delineare gli elementi di fondo dell'*agere* amministrativo nelle diverse, possibili modulazioni in chiave afflittiva dell'operatore coinvolto.

EN:

The paper analyzes the content of the *Romega* judgment of the Court of Justice (C-89/21) concerning the official control powers of the competent authority in the case of salmonella contamination in the food chain. In the face of a very concise sentence, made in the absence of the usual conclusions of the Advocate General, the note highlights the findings of the only sentence (*Quiesser* sentence) referred to in the decision in question together with other precedents made in the field of food law in order to outline the basic elements of the administrative action and of the perspective afflictive consequences (executive measures and sanctions) on the operator involved.

PAROLE CHIAVE:

controllo ufficiale; pericolo biologico; salmonelle; zoonosi; prodotti carnei; provvedimenti dell'autorità competente; contaminazione degli alimenti e responsabilità penale

official controls; biological hazard; salmonella; zoonoses; meat products; measures issued by the competent authority; food contamination and criminal liability