

Rintracciabilità del processo distributivo dei prodotti alimentari di origine animale (C.d.S, Sez. III, 13 maggio 2020, n. 3028)

Al fine di garantire la piena rintracciabilità “a valle” del processo distributivo dei prodotti alimentari di origine animale, l’Autorità sanitaria può richiedere nei confronti di un distributore all’ingrosso di prodotti alimentari di integrare il sistema di informazioni rese agli OSA (“operatori del settore alimentare”) con uno strumento di trasmissione del dato relativo al lotto di appartenenza dei prodotti ceduti (“fattura o altro appropriato sistema”), laddove la “necessità” dello stesso, ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. g) Reg. UE n. 931/2011, sia motivata con riferimento alle inefficienze dimostrate dal sistema informativo in essere in occasione di una verifica finalizzata a ricostruire la catena distributiva di un lotto oggetto di “allerta” per la presenza di sostanze tossiche, né la “necessità” del prescritto mezzo informativo è smentita dalle indicazioni in ordine al lotto di appartenenza del prodotto obbligatoriamente recate dalle etichette applicate sulle singole confezioni, ex art. 17, d.lgs. n. 231 del 2017, in quanto, una volta che le stesse siano state cedute ai consumatori, resta preclusa, in mancanza del suddetto strumento informativo, ogni concreta possibilità di ricostruire a posteriori la filiera distributiva del lotto interessato

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7551 del 2019, proposto da Pac 2000 A Società Cooperativa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Brusa, Franco Stivanello Gussoni e Zosima Vecchio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Zosima Vecchio in Roma, via A. Regolo n. 12/D;

contro

Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda) n. 00088/2019, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 84, commi 5 e 6, d.l. n. 18/2020;

Relatore nell'udienza del giorno 7 maggio 2020 il Cons. Ezio Fedullo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con la sentenza appellata, il T.A.R. Calabria ha respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante, cooperativa di dettaglianti aderente al Consorzio nazionale CONAD, avverso il verbale n. 196/2016 del 22 dicembre 2016, elevato da personale appartenente al Dipartimento di Prevenzione - UOC Igiene degli alimenti di origine animale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza all'esito della visita ispettiva avviata, in data 22 dicembre 2016, presso il proprio deposito all'ingrosso sito in Corigliano Calabro (CS), nella parte in cui prescrive di predisporre, nel termine di giorni 30 ed ai sensi dell'art. 6, comma 7, d.lvo n. 193/2007, "uno strumento di trasmissione all'OSA a cui tali alimenti vengono forniti, del dato relativo al lotto di produzione (fattura o altro appropriato sistema)" degli alimenti di origine animale.

Invero, nell'ambito della suddetta ispezione, occasionata da una "allerta" concernente la presenza di cadmio in calamari al naturale prodotti dalla ditta Ger.Frio. di Striano (NA) di cui al lotto n. 156385, e, più precisamente, in occasione di un accesso presso due dei punti vendita indicati nella lista di distribuzione del prodotto oggetto dell'allerta consegnata dalla cooperativa PAC 2000, gli ispettori avevano rilevato che le fatture emesse dalla ditta PAC 2000, a fronte degli alimenti di origine animale distribuiti agli operatori del servizio alimentare (cd. OSA), riportavano tutte le informazioni all'uopo previste dal Reg. U.E. n. 931/2011, ad eccezione di quelle relative al lotto di produzione: da ciò la formulazione della prescrizione innanzi indicata, oggetto della domanda di annullamento proposta in primo grado.

Il T.A.R. ha preliminarmente esaminato il motivo di ricorso inteso ad evidenziare che le pertinenti disposizioni normative di rango europeo (art. 18 Reg. CE n. 178/02 ed art. 3.1 lett. g Reg. CE 931/2011) attribuirebbero carattere meramente facoltativo, ai fini della predisposizione di un adeguato sistema di tracciabilità dei prodotti alimentari di origine animale, al riferimento di identificazione del lotto o della partita, rimettendo la valutazione circa la necessità di tale indicazione alla discrezionalità dell'operatore del settore alimentare, laddove nella specie la prescrizione impugnata, intesa a richiedere la suddetta indicazione all'interno della fattura accompagnatoria, sarebbe ultronea e contrastante pertanto con il principio della proporzionalità, in quanto il venditore al dettaglio che riceve la merce dalla grossista PAC sarebbe "già in grado di leggere il lotto direttamente sulla confezione del prodotto" su cui deve essere apposta, trattandosi di prodotti preconfezionati.

Il T.A.R., nel respingere la censura, ha preliminarmente richiamato (nel quadro di una più estesa ricostruzione del quadro normativo, in particolare europeo, in tema di garanzia della rintracciabilità dei prodotti alimentari, in specie di origine animale) l'art. 3, comma 1, lett. g) del predetto Reg. n. 931/2011, rubricato "Requisiti di rintracciabilità", ai sensi del quale "gli operatori del settore alimentare garantiscono che le seguenti informazioni concernenti le partite di alimenti di origine animale siano messe a disposizione dell'operatore del settore alimentare al quale gli alimenti vengono forniti e dell'autorità competente, se lo richiede: (...) un riferimento di identificazione del lotto o della partita, se necessario".

Il giudice di primo grado ha quindi rilevato che “l’apprrezzamento in merito al carattere necessitato dell’identificazione del lotto ovvero della partita dell’alimento non può essere rimesso - per come pretenderebbe parte ricorrente - alla discrezionalità del singolo dell’operatore del settore alimentare. Ne conseguirebbe, infatti, una inaccettabile sovrapposizione tra il ruolo di chi detta le regole e quello di deve rispettarle, tra il ruolo di controllore e quello di controllato, con inevitabile frustrazione delle esigenze di rintracciabilità dei prodotti alimentari che permeano la normativa di riferimento”, laddove la flessibilità caratterizzante l’attuazione del suddetto adempimento informativo potrebbe esclusivamente riguardare “le modalità di esternazione delle informazioni medesime”.

Il T.A.R. ha aggiunto che “le prescrizioni tese a garantire la rintracciabilità degli alimenti di cui all’art. 18 del Reg. UE n. 178/2002, secondo l’approccio “una fase prima-una fase dopo”, ineriscono a tutti gli *step* della produzione, trasformazione e distribuzione dell’alimento, con esplicita esclusione di quella relativa all’immissione del prodotto sul mercato” e che, secondo questo approccio, “gli operatori del settore alimentare devono disporre di un sistema che consenta loro di individuare i loro fornitori e clienti diretti, fuorché nel caso dei consumatori finali” (così considerando n. 5 del Reg. n. 931/2001)”, con la conseguenza che “i cd. OSA (operatori del settore alimentare) devono predisporre un sistema di tracciamento che sia adeguato alle tipiche e consuete modalità di svolgimento dei rapporti commerciali intercorrenti tra produttori e distributori, con esclusione dei consumatori finali”, mentre “la circostanza che sulla confezione del prodotto alimentare di origine animale sia possibile leggere il numero identificativo del lotto di produzione, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, non soddisfa l’esigenza di garantire l’immediata identificazione del prodotto medesimo nella filiera produzione-distribuzione, onde consentirne la tracciabilità”, atteso che “tale dato è destinato agli OSA e non anche al consumatore finale”, non essendo “pensabile che il singolo operatore, una volta arrivata una certa partita di merce, si metta a controllare, una ad una, le singole “confezioni”, onde verificarne la provenienza e, quindi, in caso di allerte o origini sospette, attivare i rimedi all’uopo previsti dalla normativa vigente”.

A riprova di ciò, il T.A.R. ha evidenziato che la Direttiva UE n. 2011/91, invocata dalla parte ricorrente, è “destinata ad operare esclusivamente nei rapporti con il consumatore, laddove è infatti previsto che l’indicazione della partita della merce venga apposta proprio sulla confezione, posta a diretta ed immediata disponibilità del fruitore finale”.

Mediante i motivi di appello, la parte appellante ribadisce, da un lato, che, secondo l’impostazione dei Reg. UE n. 178/2000 e 931/2011, è responsabilità primaria degli operatori del settore alimentare di garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, anche attraverso la realizzazione di un sistema di rintracciabilità atto a soddisfare le esigenze del controllo ufficiale, ed evidenzia, dall’altro lato, che l’art. 3, comma, lett. g) Reg. n. 931/2011 configura in termini di mera facoltà l’indicazione del lotto (come si evince dall’inciso “se necessario”): da ciò la parte appellante desume l’erroneità delle conclusioni cui è pervenuto il giudice di primo grado, spettando all’OSA (e non all’Autorità di controllo) decidere se una prescrizione è necessaria e, di conseguenza, quali misure adottare per la sua attuazione.

Tale valutazione, prosegue la parte appellante, deve essere operata tenendo conto delle circostanze concrete, tra le quali l’anello della catena in cui opera l’OSA: nella specie, invero, PAC 2000 A interviene nella fase immediatamente precedente la cessione dell’alimento al rivenditore al dettaglio, il quale, ai sensi dell’art. 8, comma 3, Reg. n. 1169/2011, ha l’obbligo di astenersi dal fornire alimenti di cui conoscono o dovrebbero conoscere, in base alle informazioni in loro

possemo quali professionisti, la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti.

Inoltre, deduce la parte appellante, l'informazione relativa al lotto è in realtà destinata a tutti gli attori della catena e non solo al consumatore finale, atteso che l'art. 17 d.lvo n. 231/174 (che ha recepito la Direttiva 2011/91) ha previsto l'obbligatorietà dell'indicazione del lotto direttamente sull'etichetta per tutti i prodotti confezionati, ammettendo, per i soli prodotti venduti sfusi, la possibilità di indicazione sui documenti commerciali.

Tanto premesso, il motivo di appello in esame, nella sua complessiva articolazione, non è meritevole di accoglimento.

Deve muoversi dalle ragioni che hanno generato la prescrizione della cui asserita illegittimità si duole la parte appellante, quali si evincono dal verbale impugnato in primo grado.

Come si accennava, nell'ambito delle verifiche conseguenti al ricevimento di una "allerta" relativa alla distribuzione di un lotto di calamari al naturale prodotti dalla ditta Ger.Frio., facenti parte del lotto n. 156385, operate dai funzionari preposti della ASL appellata, i responsabili di due esercizi di vendita al dettaglio che, secondo la lista fornita dalla ditta fornitrice PAC 2000 A, odierna appellante, avevano ricevuto confezioni riconducibili al suddetto lotto, dichiaravano che le confezioni ricevute erano riconducibili a lotti diversi (156402 l'uno e 156398 l'altro).

I funzionari procedevano quindi ad un controllo nei confronti della ditta appellante, inteso a verificare il livello di applicazione dei Regg. UE n. 178/2002 e n. 931/2011, con particolare riguardo alla efficacia del sistema di tracciabilità da essa adottato.

Dal controllo eseguito, risultava che uno dei due clienti della fornitrice PAC 2000 A aveva venduto n. 50 confezioni del prodotto in questione, appartenenti al lotto di produzione oggetto dell'allerta, mentre l'altro aveva fatto riferimento ad un lotto, diverso da quello "incriminato", che non risultava mai pervenuto alla fornitrice PAC 2000 A dal produttore Ger. Frio..

I funzionari constatavano altresì che le fatture emesse dalla PAC 2000 A non recavano l'indicazione del lotto di produzione, né questo dato veniva messo a disposizione del rivenditore al dettaglio attraverso "altro appropriato strumento".

Ne derivava la prescrizione, sulla quale si appuntano le doglianze attoree, di "predisporre uno strumento di trasmissione all'OSA a cui tali alimenti vengono forniti del dato relativo al lotto di produzione (fattura o altro appropriato sistema)".

Ebbene, ritiene la Sezione che dal complessivo corredo motivazionale del verbale impugnato si evincano, in misura sufficiente, le ragioni integranti la "necessità" di attivare lo strumento informativo allo stato carente nel sistema di tracciabilità adottato dalla parte appellante: necessità la cui sussistenza è prevista dall'art. 3, comma 1, lett. g) Reg. UE n. 931/2011 ai fini della inclusione della suddetta informazione nell'ambito di quelle che il fornitore deve rendere disponibili al soggetto che si collochi a "valle" della catena distributiva, ed in ordine al cui mancato apprezzamento da parte del soggetto distributore "a monte", ad avviso della parte appellante, né il provvedimento impugnato, né la sentenza appellata, recherebbero esaustive giustificazioni.

Premesso che il carattere non necessario di quell'adempimento informativo discenderebbe, secondo le deduzioni attoree, dalla specifica responsabilità che le pertinenti previsioni, comunitarie e nazionali, imputerebbero all'operatore del settore alimentare che provvede alla distribuzione dei prodotti alimentari al consumatore finale in ordine al rispetto della legislazione comunitaria in tema di requisiti di sicurezza alimentare e di rispetto dei connessi obblighi informativi in ordine alla provenienza dei prodotti destinati al consumo umano, e che di questi ultimi costituirebbe parte integrante, la cui presenza costituirebbe appunto oggetto di doverosa

verifica da parte dell'esercente l'attività di vendita al dettaglio, l'indicazione del lotto di produzione da apporre sui prodotti alimentari preconfezionati, devono opporsi, in senso contrario (e confermativo della bontà del ragionamento svolto dal giudice di primo grado), le seguenti considerazioni.

In primo luogo, l'inefficienza del sistema di rintracciabilità applicato dalla parte appellante – e quindi, secondo la logica sottesa al Reg. UE n. 178/2002, la "necessità" di integrarlo attraverso lo strumento informativo in discorso – anche alla luce degli oneri di controllo che, secondo le deduzioni di parte appellante, fanno carico all'operatore "a valle", emerge dalle stesse difficoltà di procedere alla ricostruzione *a posteriori* del percorso distributivo dei prodotti alimentari oggetto dell'"allerta", da cui hanno preso le mosse le verifiche che hanno messo capo al verbale impugnato: difficoltà di cui quest'ultimo dà atto nelle relative premesse motivazionali.

In secondo luogo, ma in correlazione col precedente rilievo, l'indicazione del lotto di produzione sui prodotti alimentari preconfezionati, quali quelli menzionati nel verbale impugnato, proprio perché ancorata a dati apposti sulle confezioni, non soddisfa le esigenze di una rintracciabilità *ex post* della catena distributiva, allorquando, cioè, i prodotti in questione abbiano già costituito oggetto di vendita ai consumatori: esigenza che emerge con prepotenza quando la necessità di procedere al controllo insorga allorché sia ragionevole presumere che il percorso di distribuzione/consumo si è già perfezionato (e quindi quei dati siano andati ormai dispersi).

Inoltre, proprio perché il sistema di rintracciabilità si fonda sulla responsabilità di tutti i soggetti che partecipano ed attuano la sequenza distributiva, è evidente che, ai fini dell'efficace funzionamento dei meccanismi di controllo, ciascuno di essi deve osservare le prescrizioni inerenti al segmento di appartenenza, indipendentemente dall'osservanza che vi abbiano prestato, per quanto di loro competenza, gli altri: solo in tal modo, infatti, è possibile ovviare ad eventuali falle del sistema di rintracciabilità, facendo leva sul corretto adempimento da parte dell'operatore "a monte" (e viceversa) degli oneri informativi ad esso facenti capo, in ipotesi di inosservanza da parte dell'operatore "a valle" di quelli di cui ha la diretta responsabilità.

Con ulteriore motivo di appello, la parte appellante deduce che il giudice di primo grado non si è pronunciato in ordine alla censura (corrispondente al terzo motivo di ricorso) con la quale, premesso che la prescrizione contestata si fonda sull'"art. 6 comma 7^a D.lgs 193/2007", attuativo della Direttiva CE 41/2004 relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e di applicazione dei regolamenti comunitari del medesimo settore, a mente del quale "nel caso in cui l'autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti e nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissa un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere esaminate. Il mancato adempimento nei termini stabiliti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 1.000 ad € 6.000", si lamentava che il verbale impugnato non precisava a quale delle numerose ipotesi previste dai predetti commi 4, 5 e 6 si fosse inteso fare concreto riferimento: senza trascurare, aggiunge la parte appellante, che i citati commi si riferiscono ad ipotesi di inadeguatezza in materia di igiene e di alimenti, come disciplinata dai regolamenti CE nn. 852 e 853/2004, che qui non verrebbero però in rilievo, laddove l'unica ipotesi che presenta caratteri di pertinenza sarebbe costituita dall'inadeguatezza della procedura "in materia di informazioni sulla catena alimentare" (comma 6), la quale tuttavia attiene alle informazioni previste dal Reg. n. 853/2004 allegato II sezione III ("informazioni sulla catena alimentare"), che si riferisce ai soli operatori dei settori alimentari che "gestiscono i macelli".

Nemmeno tale motivo di appello – ed il sotteso motivo del ricorso introduttivo – è meritevole di accoglimento.

Deve infatti osservarsi che la prescrizione censurata – *recte*, il potere di formularla ed imporla – trova idoneo fondamento legittimante nel disposto dell'art. 54 Reg. CE 882/2004, vigente *ratione temporis*, ai sensi del cui art. 54 (pure richiamato nel verbale impugnato):

- "l'autorità competente che individui una non conformità interviene per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione. Nel decidere l'azione da intraprendere, l'autorità competente tiene conto della natura della non conformità e dei dati precedenti relativi a detto operatore per quanto riguarda la non conformità" (comma 1);

- "tale azione comprende, a seconda dei casi, le seguenti misure: a) l'imposizione di procedure di igienizzazione o di qualsiasi altra azione ritenuta necessaria per garantire la sicurezza del mangime e degli alimenti o la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali" (comma 2, lett. a).

Deve solo aggiungersi che la focalizzazione, nei termini esposti, della norma legittimante il potere di cui è espressione l'atto impugnato è contenuta anche nella sentenza appellata, senza che la parte appellante abbia ritenuto di porla ad oggetto di specifici motivi di appello.

Parimenti infondato è l'ultimo motivo di appello, inteso a lamentare l'omissione di pronuncia da parte del T.A.R. in ordine al motivo di ricorso con il quale ci si doleva del fatto che il verbale impugnato non avesse concesso un congruo termine di tempo "per l'eliminazione delle inadeguatezze riscontrate": deduceva infatti la parte ricorrente che l'Amministrazione aveva concesso un termine di appena 30 giorni, tralasciando di valutare la complessità delle procedura da adottare per porre rimedio all'asserita inadeguatezza, tenuto conto che sarebbe stato necessario apportare una rilevante modifica al *software* che gestisce l'attività degli oltre 140 punti di vendita, cui doveva far poi seguito un'adeguata base di riqualificazione del personale impiegato nella piattaforma di PAC 2000 A.

Deve infatti osservarsi che le deduzioni della parte appellante, intese a sostenere la particolare gravosità dell'attività adeguatrice in rapporto al termine concesso dall'Amministrazione per ottemperare alla prescrizione censurata, non sono fornite di un adeguato supporto probatorio: peraltro, a fronte dell'esigenza di garantire un celere adeguamento del sistema di rintracciabilità, per la parte facente capo alla parte appellante, a tutela dell'interesse finale della sicurezza alimentare, non sussistono palesi ragioni per sostenere l'irragionevolezza del termine suindicato.

A tanto deve aggiungersi che il verbale *de quo* non fissa in maniera rigida le modalità di uniformare il sistema di rintracciabilità alle prescrizioni sovraordinate, sì che, da un lato, la parte appellante, oltre a non specificare quale soluzione informativa abbia ritenuto di individuare, dall'altro lato, non dimostra l'impossibilità di ricorrere a metodiche informative diverse e di più semplice implementazione.

L'appello in conclusione deve essere complessivamente respinto, mentre la mancata costituzione della parte appellata esime da ogni pronuncia in merito alle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio, svolta con modalità telematiche, del giorno 7 maggio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere
Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore
Giovanni Tulumello, Consigliere