UNIVERSITÀ
DEGLI STUDIDI TORINO

MASTER AGRO ALIMENTARE



WEBINAR 06/03/2026

TITOLO:

L'attuazione dei controlli ufficiali tra uniformità normativa e pluralità interpretativa: ricadute sulla strategia difensiva»

Avvocato Chiara Rosucci

La presentazione affronta il tema dei controlli ufficiali nella filiera agroalimentare, mettendo in luce le criticità generate da interpretazioni della normativa europea non sempre coerenti.

Attraverso l'analisi della giurisprudenza, saranno esaminate le principali ricadute in sede difensiva, con particolare attenzione al dibattito sulla competenza nei controlli sul benessere animale durante il trasporto.



2 sentenze in Appello

2 Interpretazioni tra loro contrastanti

2 sentenze che creano confusione

SENTENZA APPELLO BRESCIA

Pagina 11 (numerazione sentenza)
«Così delineato l'ambito di applicazione, **vale a dire ai trasporti di animali per fini economici, *id est* destinati infine alla macellazione, *appare evidente che la disciplina riguarda l'igiene e sicurezza degli alimenti,*** conformemente peraltro alla definizione di alimento contenuta nell'art. 2 del Reg. CE 178/2002.»

Interpretazione giuridicamente forzata per l'assimilazione delle 2 normative, non allineata all'evoluzione del diritto UE

SENTENZA APPELLO MANTOVA

pagina 5, primo paragrafo
*siccome statuito dalla "Corte d'Appello di Brescia nella decisione … "appare evidente che la disciplina [del Reg. CE 1/2005] riguarda l'igiene e la sicurezza degli alimenti". **Non si è quindi in presenza di un generico richiamo alla materia agroalimentare, come ritengono i ricorrenti, bensì la diversa materia dell'igiene e sicurezza degli alimenti***

Richiamo selettivo e strumentale della sentenza di Brescia

Conclusione non desumibile né dalla sentenza di Brescia né dal sistema UE

La sentenza di Mantova ha trasformato un riferimento funzionale alla competenza del Tribunale della Corte di Brescia in un criterio arbitrario di esclusione dal settore agroalimentare, attribuendo al precedente una portata che esso non ha mai affermato.

SENTENZE DIAMETRALMENTE OPPOSTE
ENTRAMBE COLGONO CORRETTAMENTE SINGOLI PROFILI,
MA ADOTTANO UNA LETTURA COMPLESSIVA NON SISTEMICA

CORRENTE DI GIUDIZIO:
ASSORBIMENTO della legislazione sulla protezione degli animali durante il trasporto nella sicurezza alimentare

CORRENTE DI GIUDIZIO :
ESCLUSIONE del trasporto dell'animale da reddito dal ciclo produttivo dell'alimento

Due estremi accomunati da una lettura settoriale e non sistemica, che nega alla legislazione sul benessere animale durante il trasporto:
►sia una propria identità giuridica e
►sia il ruolo di variabile trasversale nella sicurezza della filiera agroalimentare.

ESCLUSIONE della legislazione sul benessere animale durante il trasporto
DAL CICLO PRODUTTIVO DEGLI ALIMENTI

CONSIDERAZIONI SULLA SENTENZA

autonomia tecnico giuridica della legislazione sul benessere animale

- vista nella sola prospettiva di protezione dell'essere senziente
- limitazione al rispetto di obblighi amministrativi, tecnici e giuridici di trasporto previsti dal D.Lgs.151/07

criticità

impostazione riduttiva sul piano sistemico

- non allineata all'evoluzione del diritto UE
- riflette una visione settoriale, precedente e incoerente con all'approccio One Health

ERRORE: la sentenza cristallizza un modello superato, fondato su una separazione artificiale tra benessere animale/sanità animale e salute pubblica, in contrasto con l'approccio One Health.

ASSIMILAZIONE della legislazione sul benessere animale durante il trasporto ALLA SICUREZZA ALIMENTARE

CONSIDERAZIONI SULLA SENTENZA

benessere animale considerato strumentale alla sicurezza dell'alimento

il benessere animale durante il trasporto viene "FUSO" nella sicurezza alimentare, perdendo la sua autonomia concettuale e la sua identità giuridica

criticità

impostazione riduttiva sul piano sistemico

- interpretazione giuridicamente forzata
- interpretazione tecnicamente, scientificamente e giuridicamente scorretta.

Il benessere animale durante il trasporto può incidere sulla qualità complessiva dell'alimento, ma non ne determina automaticamente la salubrità, né comporta di per sé un pregiudizio immediato e automatico della sicurezza igienico-sanitaria, che resta oggetto di specifiche valutazioni e controlli.

ERRORE: assimilazione concettuale del benessere animale alla sicurezza alimentare, con perdita della sua autonomia nell'ambito del sistema One Health.



10 SETTORI DISCIPLINATI DA

OCR

- LEGISLAZIONE SPECIALE
- SETTORI DISTINTI
- COMPETENZE MIRATE
- OBIETTIVI INDIPENDENTI

UNICO SISTEMA

FILIERA AGROALIMENTARE

La norma UE non assorbe né esclude i singoli settori: li coordina in un unico sistema.



Sentenza tribunale di Modena del 13/05/2025

Pagina 4, secondo paragrafo:
«Ritiene questo giudice che l'ambito della sicurezza alimentare e, più nello specifico, per quanto quivi interessa, ***del benessere degli animali anche durante il trasporto, non possa che essere parte del più ampio genus del settore agroalimentare****, settore che ricopre l'intera filiera dalla produzione al consumo».*

Coerente con il Reg. (UE) 625/17 e D.lgs 27/21

Coerente con l'approccio unionale ONE HEALTH

Pragmatica nell'applicazione del D.lgs. 116/2014

"Da letture settoriali a interpretazione sistemica della filiera agroalimentare"

D.L.gs 116/2014 art. 1, comma 3 «DIFFIDA»

Ministero della Salute - circolare 17485/2023

TESTO SECONDO PARAGRAFO	per violazioni sanabili si intendono:
	errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione
	oppure violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili.



OBIETTIVO DEL LEGISLATORE

relazione del Servizio del Bilancio del Senato, comunicato alla presidenza il 24 giugno 2014

«La previsione determinerà una netta riduzione del contenzioso amministrativo con un risparmio di spesa in termini di minore ingolfamento dei tribunali»

INTERPRETAZIONE dell'applicazione della DIFFIDA nei settori dell'agroalimentare se si tratta della prima volta

n.c. formale → **che comporta una mera operazione di regolarizzazione** → **sempre sanabile**

Il requisito dell'assenza di conseguenze dannose o pericolose eliminabili **non è normativamente previsto per le violazioni meramente formali** e non può, quindi, essere invocato per escludere l'applicabilità dell'istituto della diffida

n.c./N.C. sostanziale → **deve essere classificata in base al rischio per il benessere**
D.lgs. 27/21 art. 5/1

- **n.c. non conformità minore** → **sempre sanabile**
- **N.C. non conformità maggiore** → **NON sanabile**

Tendenza interpretativa delle amministrazioni limitata ai controlli ufficiali sulla protezione degli animali durante il trasporto



“Poiché il viaggio è in atto → le conseguenze non sono eliminabili → la diffida diventa strutturalmente inapplicabile”

PER NESSUNA VIOLAZIONE della legislazione sulla protezione degli animali durante il trasporto È APPLICABILE LA DIFFIDA

Domande: se la diffida non è applicabile alle violazioni del trasporto degli animali



come deve essere interpretata lo specifico indirizzo operativo dato dal Ministero della Salute, nella circolare 17485/2023, per il settore «benessere animale?»:

«La violazione della normativa di settore è sanabile e quindi è applicabile da diffida solo nei casi in cui non abbia determinato conseguenze sul benessere degli animali detenuti in stabilimenti, ***inclusi i mezzi di trasporto****»*

la diffida è, per definizione, un istituto che presuppone l'esistenza di una violazione e consente la sua regolarizzazione quando non ricorrano profili di pericolo o di danno, quindi:

come è possibile sanare una violazione, prima di essere rilevata concretamente durante il trasporto?

"la risposta è data da un ragionamento in termini di sistema"

FORZE DI POLIZIA E FASI DEI CONTROLLI UFFICIALI NEI 10 SSETTORI DISCIPLINATI DAL REG. (UE) 625/17

FORZE DI POLIZIA: CONTROLLI UFFICIALI ESEGUITI IN AUTONOMIA svolge i controlli che legittimano il viaggio per il codice della strada e il trasporto di animali.



FORZE DI POLIZIA: CONTROLLI UFFICIALI ESEGUITI assieme ad A.C. nei 10 settori disciplinati dall'O.C.R. garantisce invece **piena tutela sanitaria delle carni e benessere degli animali**

FORZE DI POLIZIA: CONTROLLI UFFICIALI ESEGUITI IN AUTONOMIA

Caso pratico: controllo di un veicolo che trasporta carne congelata

Data del controllo: 07/04/2022

La polizia stradale verifica il termometro di registrazione delle temperature

Contestazione della non conformità in questi termini:

«Con il veicolo sopra indicato effettuava il trasporto di alimenti tipo carne, soggetti a regime di temperatura controllata senza rispettare le condizioni termiche previste.

Al controllo una temperatura di 0,4 °C e quindi superiore al limite di 10 °C prescritto per la sostanza trasportata: carne congelata»

Norme e atti ufficiali formalmente citati e trattati nel ricorso depositato in data 04 settembre 2023

- **Regolamento (CE) N. 852** del 29 aprile 2004 "*sull'igiene dei prodotti alimentari*";
- **Regolamento (CE) N. 853** del 29 aprile 2004 "*che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale"*
- **Decreto legislativo 6 novembre 2007 N. 193** *"attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore"*
- **Legge 11 agosto 2014, n. 116** *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo ..." come modificata dall'articolo 43, paragrafo 3 della legge 120/2020 e dalla legge 21 maggio 2021 n. 71 art. 42*;
- **CIRCOLARE MINISTERO INTERNO prot. n. 19135 del 08/06/2022** "Accertamento delle violazioni in materia di alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali, sottoprodotti di origine animale, prodotti fitosanitari e pesticidi , di cui al D.lgs 2 febbraio 2021, n. 27."
- **Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 27** "*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625*";
- **IL REGOLAMENTO (UE) 625/2017** "*relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, omissis*".
- **Accordo ATP** «Accordo relativo ai trasporti internazionali di derrate deperibili e ai mezzi speciali da utilizzare per tali trasporti (ATP) – Ginevra 01/09/1970.

Con riferimento alla sola competenza della polizia stradale nella sentenza del Tribunale, del 20 gennaio 2025, si legge:

«***In ordine all'eccezione di carenza di legittimazione attiva della polizia stradale*** *…* ***ritiene questo giudice che sia stata fatta un po' di confusione tra autorità competente ed organo accertatore*** *(questo individuato dall'articolo 13 della legge 689/81);*

Le disposizioni comunitarie e nazionali citate dalla difesa opponente … non costituiscono norme speciali derogatorie del principio generale sancito dall'articolo 13 , comma quattro , legge n. 689 del 1981 …»

DOMANDA

L'ufficio legale della AUSL che ha seguito il procedimento ha agito:

con **IMPARZIALITÀ?**

come previsto dal secondo paragrafo dell'articolo 97 della costituzione

e con **IMPARZIALITÀ e TRASPARENZA?**

come previsto dall'articolo 1, paragrafo 1, legge n. 241/91

La risposta non può che essere negativa: il procedimento non risulta ispirato ai principi di imparzialità, né tantomeno di trasparenza, a prescindere dalle carenze di formazione e di aggiornamento tecnico-amministrativo eventualmente ravvisabili.



L'efficacia dei controlli ufficiali nella filiera agroalimentare in movimento si fonda sulla chiarezza delle competenze e sulla legittimità dell'azione:
solo così il controllo diventa garanzia per l'operatore, non ostacolo per la sua attività.