

Obbligo di attivazione delle procedure per il ritiro di un prodotto interessato dall'allerta (presenza di aflatossine in una partita di riso basmati)

Cass. Sez. II Civ. 12 luglio 2022, n. 22024 - Bertuzzi, pres.; Criscuolo, est. - Riseria Modenese s.r.l. ed a. (avv. Arditi di Castelvetero) c. AUSL Modena (avv. Lugli). (*Conferma App. Bologna 9 gennaio 2018*)

Produzione, commercio e consumo - Sicurezza alimentare - Allerta - Operatori del settore alimentare responsabili di attività di vendita al dettaglio o distribuzione - Presenza di aflatossine in una partita di riso basmati - Obbligo di attivazione delle procedure per il ritiro del prodotto interessato dalla segnalazione.

(*Omissis*)

FATTO E DIRITTO

1. Riseria Modenese S.r.l. e B.F., legale rappresentante della prima, proponevano opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. 310 del 30 luglio 2015, con la quale era stata loro irrogata la sanzione pecuniaria di Euro 6.013,20 per la violazione del combinato disposto dell'art. 19 del Reg. CE n. 178/2002 e del D.Lgs. n. 190 del 2006, art. 3.

A fondamento dell'ordinanza si evidenziava che l'AUSL di Modena in data 14/1/2011 aveva ricevuto dalla Regione Piemonte un'allerta alimentare ai sensi dell'art. 50 del Reg. CE n. 178/2002, per la presenza di aflatossine in una partita di riso basmati, facente parte del Lotto (OMISSIS), prodotto dalla Riseria Prodotti del Sole S.r.l. e distribuito anche in Francia, così che era stato richiesto all'opponente la specificazione della propria rete di commercializzazione secondaria, essendo la Riseria Modenese risultata nell'elenco di coloro che avevano acquistato il prodotto de quo.

A seguito di verifica effettuata presso uno dei clienti dell'opponente, la AUSL n. (OMISSIS) di Pisa aveva verificato il mancato ritiro del riso interessato dalla segnalazione, così che, una volta venuta meno l'allerta, alla società ed al B. era stata contestata la violazione delle norme su richiamate, per non avere attivato le procedure per il ritiro del prodotto interessato dall'allerta.

Il Tribunale di Modena, con la sentenza n. 962 del 23 maggio 2016, rigettava l'opposizione e la decisione era oggetto di appello da parte degli opposenti.

La Corte d'Appello di Bologna, con la sentenza n. 2990 del 9 gennaio 2018, ha rigettato il gravame.

Nell'esaminare prioritariamente il quarto motivo di appello, la Corte distrettuale reputava che fosse stata adeguatamente provata la circostanza del transito del riso interessato dalla segnalazione presso la società opponente. Ancorché i dati oggetto della richiesta della AUSL Modena rivolta alla Riseria Modenese presentassero delle imprecisioni, tuttavia con un minimo sforzo era possibile ricavare che la società opponente aveva ricevuto la merce dalla Riseria Monferrato, rientrando il nominativo della prima nell'elenco trasmesso all'amministrazione opposta. Ne' tale conclusione poteva reputarsi contraddetta dal diverso identificativo del lotto di cui alla comunicazione proveniente dalla AUSL di Pisa, in quanto si trattava del medesimo dato fornito proprio da Riseria Modenese.

Una volta appurata tale circostanza, la sentenza provvedeva a confutare l'argomento difensivo secondo cui non era stato possibile disporre il ritiro per la genericità ed approssimazione dell'atto di allerta, che impedivano di avvedersi che la stessa allerta si riferisse a merce che aveva avuto in transito l'opponente.

Dai documenti versati in atti si ricavava invece la prova che, pur avendo Riseria Modenese ribattuto alle richieste dell'AUSL di Modena affermando la propria estraneità, in realtà dal prospetto della commercializzazione di riso basmati dell'appellante emergeva la presenza di un operatore in Pisa, che è il medesimo cui si riferiva l'AUSL di Pisa, nella parte in cui aveva accertato che il riso in occasione del successivo sopralluogo era stato già venduto, ma senza che Riseria Modenese avesse attivato la procedura di ritiro.

Secondo i giudici di appello, sebbene vi fossero delle imprecisioni nella comunicazione della AUSL di Modena quanto all'indicazione del fornitore, e non già subfornitore, ed errati, quanto alla data di scadenza dei lotti oggetto di allerta, tuttavia erano stati forniti i dati essenziali e decisivi per individuare la merce allertata, posto che gli estremi dei documenti di trasporto e delle fatture, parimenti comunicati dalla AUSL, consentivano di risalire alla provenienza delle merce da un soggetto che era effettivamente un fornitore dell'opponente.

Quanto invece alla deduzione secondo cui Riseria Monferrato aveva fatto pervenire a Riseria Modenese due rapporti di prova effettuati da un laboratorio autorizzato, e relativi alle forniture oggetto di causa, attestanti l'assenza di aflatossine, nonché alla circostanza che l'allerta fosse stata successivamente revocata, all'esito delle verifiche di laboratorio effettuate (come emergeva dal contenuto della mail del 27 gennaio 2011, che precludeva successivamente a tale data ogni ulteriore attività di verifica), la sentenza evidenziava che l'illecito contestato costituisce un illecito di pericolo.

L'eventuale diversa risultanza delle verifiche compiute dai laboratori incaricati dalla società fornitrice non poteva vincere



la presunzione di pericolosità generata dalla procedura di allerta, pena la vanificazione del principio di prevenzione sotteso alla medesima procedura di allerta.

In relazione alla diversa situazione della cessazione dell'allerta, la stessa avrebbe potuto incidere sull'illiceità solo in relazione alla mancata prosecuzione della procedura di ritiro, non ancora perfezionata al momento della cessazione dell'allerta, ma nella specie era contestato che la società non avesse nemmeno dato inizio alle procedure di ritiro, così che la revoca dell'allerta non elideva l'illiceità della condotta già intervenuta.

Quanto, infine, al motivo di censura che atteneva alla ritenuta inesistenza di un obbligo di ritiro, e ciò perché l'art. 19 del Regolamento n. 178/2002 prevedrebbe solo un obbligo di attivazione, peraltro subordinato alla valutazione dello stesso operatore, la sentenza evidenziava che l'onere di attivazione scaturiva dalla stessa comunicazione dell'allerta che doveva indurre l'opponente ad attivarsi e precisamente a curare il ritiro della merce.

Per la cassazione di tale sentenza hanno proposto ricorso Riseria Modenese S.r.l. e B.F. sulla base di sei motivi.

L'AUSL Modena ha resistito con controricorso.

2. Il primo motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 116 c.p.c., nonché dell'art. 41 Cost., artt. 19 e 50 del Reg. CE n. 178/2002 e della L. n. 241 del 1990, art. 1. Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione ex art. 360 c.p.c., n. 5 per avere la Corte d'Appello erroneamente ritenuto che dalla notifica dell'allerta alimentare derivasse un obbligo di attivazione della procedura di richiamo del prodotto allertato.

Si sostiene che essendovi numerosi ed evidenti errori nella comunicazione dell'allerta, non poteva esigersi un obbligo di attivazione in capo alla ricorrente, in quanto l'indeterminatezza nell'individuazione del prodotto allertato, esponeva la società alla necessità di dover ritirare tutta la merce commercializzata, con una sostanziale paralisi della propria attività imprenditoriale.

Il secondo motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 116 c.p.c. Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione ex art. 360 c.p.c., n. 5 circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio, quanto all'esatta ricostruzione dei fatti, con riferimento all'individuazione temporale della segnalazione dell'AUSL di Pisa in relazione alla conclusione della procedura di allerta.

Si sostiene che dalla sentenza emergerebbe che la verifica dell'AUSL di Pisa sarebbe stata effettuata su di un operatore locale allorché la procedura di allerta era ancora attiva, laddove il sopralluogo è stato effettuato in data (OMISSIS), quando l'allerta era stata già revocata il giorno precedente.

Il terzo motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 116. Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione ex art. 360 c.p.c., n. 5 circa un fatto controverso e decisivo per avere la Corte d'Appello ritenuto provato il transito del prodotto segnalato presso Riseria Modenese S.r.l..

Assume parte ricorrente che erroneamente la Corte distrettuale ha ritenuto che la griglia di dati dai quali ricavare l'identità della partita allertata con quella transitata presso l'opponente fosse utilizzabile, e ciò perché si tratta di un documento predisposto unilateralmente dalla stessa amministrazione. Inoltre, non può escludersi che la griglia sia a sua volta frutto di un errore di compilazione da parte di Riseria Monferrato, occorrendo anche tenere conto che la prova della trasmissione del riso allertato non poteva che essere fornita documentalmente.

Il quarto motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 116 c.p.c., nonché della Circolare Min. 606/20.1/3/1110 e della L. n. 241 del 1990, in relazione al principio di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa. Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione ex art. 360 c.p.c., n. 5 circa un fatto controverso e ritenuto decisivo, per avere la Corte d'Appello erroneamente ritenuto che l'opponente disponesse degli elementi necessari per individuare la merce oggetto dell'allerta.

Si ribadisce che in realtà non vi erano elementi per ritenere provato che le forniture riportate nell'allegato proveniente da Riseria Monferrato fossero le medesime del lotto allertato.

L'imprecisione della comunicazione dell'AUSL, che ometteva di riportare la rete di commercializzazione primaria della Riseria Prodotti del Sole, integrava una violazione della menzionata circolare, alla quale non era dato porre rimedio, come fatto dalla Corte distrettuale, facendo riferimento a verosimili flussi informativi di tipologia diversa, che a loro volta dovevano costituire oggetto di chiarimenti della prima allerta.

Il quinto motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 116 c.p.c. Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione ex art. 360 c.p.c., n. 5 per avere la Corte d'Appello ritenuto irrilevanti le certificazioni sui campioni di riso ed avere svalutato le conseguenze della revoca dell'allerta comunicata a Riseria Modenese con mail del 27/1/2011.

Si deduce che, anche in ragione dell'assenza nella comunicazione dell'allerta degli elementi essenziali, la società opponente ben poteva fare affidamento sui rapporti di prova attestanti l'assenza di tossicità del riso. Inoltre, poiché con la revoca dell'allerta, avvenuta in data 25/1/2011, era venuta meno la relativa procedura, nessuna altra attività poteva essere compiuta, e tra queste era quindi anche preclusa l'attività ispettiva svolta dalla AUSL di Pisa in data (OMISSIS).

3. I motivi che possono essere congiuntamente esaminati per la loro connessione sono privi di fondamento.

In primo luogo, si rileva l'inammissibilità per tutti i motivi della denuncia del vizio di cui all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5 e ciò sia in ragione della formulazione della censura sulla base della lettera della norma non più applicabile ratione temporis, trattandosi di ricorso proposto in data successiva al 12 settembre 2012, sia in ragione dell'applicabilità, in presenza di una cd. doppia conforme, della regola posta dall'art. 348 ter c.p.c., u.c., che preclude la deducibilità del vizio

in esame, trattandosi di giudizio di appello parimenti introdotto in data successiva al 12 settembre 2012.

Ne consegue che appaiono inammissibili tutte le censure volte nel loro insieme a pervenire ad una diversa ricostruzione dei fatti di causa, in dissenso da quella operata dal giudice di merito, non senza rilevarsi che analoga conclusione si sarebbe imposta ove anche si fosse reputata ammissibile la denuncia del vizio di cui all'art. 360 c.p.c., n. 5 emergendo in maniera evidente come nella realtà i ricorrenti aspirano ad una diversa rivalutazione delle emergenze probatoria, correlandosi poi le denunciate violazioni di legge, all'auspicata, ma inammissibile, diversa ricostruzione dei fatti di causa. Analogamente tradisce quello che è il reale intento dei ricorrenti, e cioè di sovvertire l'accertamento in fatto operato dal giudice di merito, la denuncia della violazione dell'art. 116 c.p.c., occorrendo a tal fine ribadire che la doglianza circa la violazione dell'art. 116 c.p.c. è ammissibile solo ove si alleghi che il giudice, nel valutare una prova o, comunque, una risultanza probatoria, non abbia operato - in assenza di diversa indicazione normativa - secondo il suo "prudente apprezzamento", pretendendo di attribuirle un altro e diverso valore oppure il valore che il legislatore attribuisce ad una differente risultanza probatoria (come, ad esempio, valore di prova legale), oppure, qualora la prova sia soggetta ad una specifica regola di valutazione, abbia dichiarato di valutare la stessa secondo il suo prudente apprezzamento, mentre, ove si deduca che il giudice ha solamente male esercitato il proprio prudente apprezzamento della prova, la censura è ammissibile, ai sensi del novellato art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, solo nei rigorosi limiti in cui esso ancora consente il sindacato di legittimità sui vizi di motivazione (Cass. S.U. n. 20867/2020).

Del pari inammissibile si palesa, quanto al quarto motivo la denuncia di violazione di una circolare ministeriale, e ciò sia in ragione del principio secondo cui le circolari della P.A. sono atti interni destinati ad indirizzare e disciplinare in modo uniforme l'attività degli organi inferiori e, quindi, hanno natura non normativa, ma di atti amministrativi, sicché la loro violazione non è denunciabile in cassazione ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3 (cfr. ex multis Cass. n. 16644/2015), sia in considerazione del fatto che non trattandosi di fonte normativa, sarebbe stato specifico onere della parte riportarne il contenuto ed allegarlo già in sede di merito.

Così depurati i motivi in esame dai plurimi profili di inammissibilità, tutte le violazioni di legge denunciate si palesano prive di fondamento, in quanto l'erronea applicazione di norme di diritto risulta configurabile nella prospettazione dei ricorrenti solo all'esito di un diverso, ma non consentito, apprezzamento delle risultanze probatorie, e cioè sulla base di una ricostruzione dei fatti difforme da quella operata dalla Corte distrettuale.

Rileva a tal fine il disposto di cui all'art. 19 del Reg. CE n. 178/2002, che dispone che:

"1. Se un operatore del settore alimentare ritiene o ha motivo di ritenere che un alimento da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza degli alimenti, e l'alimento non si trova più sotto il controllo immediato di tale operatore del settore alimentare, esso deve avviare immediatamente procedure per ritirarlo e informarne le autorità competenti. Se il prodotto può essere arrivato al consumatore, l'operatore informa i consumatori, in maniera efficace e accurata, del motivo del ritiro e, se necessario, richiama i prodotti già forniti ai consumatori quando altre misure siano insufficienti a conseguire un livello elevato di tutela della salute.

2. Gli operatori del settore alimentare responsabili di attività di vendita al dettaglio o distribuzione che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità dell'alimento devono, entro i limiti delle rispettive attività, avviare procedure per ritirare dal mercato i prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza alimentare e contribuire a garantire la sicurezza degli alimenti trasmettendo al riguardo le informazioni necessarie ai fini della loro rintracciabilità, collaborando agli interventi dei responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e/o delle autorità competenti.

3. Gli operatori del settore alimentare informano immediatamente le autorità competenti quando ritengano o abbiano motivo di ritenere che un alimento da essi immesso sul mercato possa essere dannoso per la salute umana. Essi informano le autorità competenti degli interventi adottati per evitare rischi al consumatore finale e non impediscono né scoraggiano la cooperazione di chiunque con le autorità competenti, in base alla legislazione nazionale e alla prassi legale, nel caso in cui tale cooperazione possa prevenire, ridurre o eliminare un rischio derivante da un prodotto alimentare.

4. Gli operatori del settore alimentare collaborano con le autorità competenti riguardo ai provvedimenti volti ad evitare o ridurre i rischi provocati da un alimento che forniscono o hanno fornito."

In particolare, l'art. 50 del medesimo Regolamento prevede una procedura di allarme rapido (alias allerta) per la notificazione di un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi, ogni qual volta un membro della rete disponga di informazioni relative all'esistenza di un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi."

La norma sanzionatoria delle violazioni commesse dagli operatori che non abbiano dato seguito alle attività imposte dalla procedura di allerta, si rinviene poi nel D.Lgs. n. 190 del 2006, art. 3 che prevede che:

"1. Salvo che il fatto costituisca reato, gli operatori del settore alimentare e dei mangimi, i quali, essendo a conoscenza che un alimento o un mangime o un animale da loro importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito, non più nella loro disponibilità, non è conforme ai requisiti di sicurezza, non attivano le procedure di ritiro degli stessi, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da tremila Euro a diciottomila Euro."

Rilevano, ai fini che qui interessano, anche le previsioni di cui all'art. 5, che nel disegnare gli obiettivi generali, specifica che il Regolamento "persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute

umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente", aggiungendosi all'art. 7 che in ossequio al principio di precauzione, "1. 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 la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente." La cogenza del principio di precauzione è stata poi ribadita anche dalla giurisprudenza nazionale, ed in particolare dal Consiglio di Stato che ha affermato che (Consiglio di Stato sez. III, 03/10/2019, n. 6655) il c.d. " principio di precauzione ", di derivazione comunitaria (art. 7, Regolamento n. 178 del 2002), impone che quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi; l'attuazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche (in senso analogo, Consiglio di Stato sez. IV, 08/02/2018, n. 826).

Orbene, una volta richiamati tali principi, dai quali si trae evidentemente come la violazione dell'art. 19 del citato Regolamento CE costituisce, in conformità di quanto ritenuto dal giudice di merito, un illecito amministrativo di pericolo, così che, una volta attivata la procedura di allerta, deve presumersi la pericolosità del prodotto alimentare, essendo obbligo immediato dell'operatore quello di provvedere all'immediato ritiro del prodotto "incriminato", senza alcun margine di opinabilità siccome correlato a personali convinzioni, ancorché supportate da elementi muniti di un certo grado di scientificità, la sentenza impugnata si palesa incensurabile.

Non è infatti suscettibile di contestazione l'apprezzamento di merito operato in sentenza circa l'effettiva dimostrazione del transito del riso, di cui alla procedura d'allerta anche presso la società ricorrente, ben potendosi supplire con i diversi elementi individuati in sentenza, a quelle imprecisioni ed inesattezze pur ricorrenti nella comunicazione dell'AUSL, dovendo la società, specie in ragione della situazione di pericolo per la salute in potenza generatasi, improntare la propria condotta a standard adeguati di diligenza, quanto meno correlati alla qualifica professionale rivestita.

Ne' poteva addursi che le imprecisioni potessero legittimare un'astensione del dovere di curare l'immediato ritiro del prodotto, avendo la sentenza esaurientemente esplicitato le ragioni che permettevano, tramite il ricorso ad altri elementi, del pari nella disponibilità della ricorrente, avvedersi che l'allerta concerneva proprio il riso dalla stessa fatto oggetto di commercializzazione.

Tanto meno poteva invocarsi come causa di esenzione dall'obbligo di curare il ritiro il risultato dei rapporti di prova predisposti su incarico di Riserie Monferrato, posto che in attuazione del principio di precauzione, l'allerta ingenerava una presunzione di pericolosità della merce insuscettibile di poter essere vinta sulla base delle personali convinzioni della parte, sebbene supportate da dati di carattere scientifico.

Quanto poi alla verifica effettuata dalla AUSL di Pisa in data successiva alla cessazione dell'allerta, va osservato che si tratta di attività che non mirava a verificare la condotta della ricorrente in epoca successiva alla cessazione di tale situazione, quanto piuttosto a riscontrare se, in pendenza dello stato di allerta, la stessa si fosse conformata agli obblighi comportamentali imposti dal citato art. 19, mirando quindi a riscontrare un illecito già perfezionatosi in ragione dell'inerzia protratta nella vigenza dello stato di allerta, la cui cessazione non può avere in alcun modo efficacia sanante per la violazione già commessa.

I motivi vanno pertanto rigettati.

4. Il sesto motivo di ricorso denuncia ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3. la violazione o errata applicazione degli artt. 92 c.p.c. e ss., ma trattassi di censura che appare chiaramente subordinata all'auspicato, ma non verificatosi, accoglimento dei primi cinque motivi di ricorso, e ciò sul presupposto che tale esito avrebbe ribaltato la valutazione di soccombenza operata dal giudice di appello.

Il rigetto dei precedenti motivi fornisce contezza anche delle ragioni del rigetto di motivo in esame.

5. Il ricorso è pertanto rigettato, dovendosi regolare le spese in base al principio della soccombenza.

6. Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 ed è rigettato, sussistono le condizioni per dare atto - ai sensi della L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), che ha aggiunto il comma 1-quater del testo unico di cui al D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13 - della sussistenza dei presupposti processuali dell'obbligo di versamento, da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione.



(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it