



Disciplina sanzionatoria per la violazione del regolamento (CE) n. 1935/2004 sui materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari

Atto del Governo 334

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	334	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1935/2004 riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e di cui al regolamento (CE) n. 2023/2006 sulle buone pratiche di fabbricazione dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e per la violazione di misure specifiche per gruppi di materiali ed oggetti	
Norma di delega:	Legge 7 ottobre 2014, n. 154, articolo 2	
Numero di articoli:	15	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	09/09/2016	09/09/2016
annuncio:	13/06/2016	13/06/2016
assegnazione:	13/06/2016	13/09/2016
termine per l'espressione del parere:	23/10/2016	23/10/2016
Commissioni competenti:	12 ^a (Igiene e sanità)	II Giustizia, XII Affari sociali
Rilievi di altre Commissioni:	1 ^a (Affari Costituzionali), 2 ^a (Giustizia), 5 ^a (Bilancio), 9 ^a (Agricoltura e produzione agroalimentare), 14 ^a (Politiche dell'Unione europea)	V Bilancio, XIV Politiche dell'Unione europea

Lo schema di decreto legislativo A.G. 334 **introduce sanzioni amministrative** per la violazione di un regolamento europeo ([Regolamento \(CE\) n. 1935/2004](#)) riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari (di seguito MOCA) e con altri regolamenti europei, tra cui quello recante norme sulle buone pratiche di fabbricazione dei MOCA ([Reg. n. 2023/2006](#)).

La delega

Il provvedimento è adottato in attuazione della delega al Governo prevista, in generale, dall'[articolo 2 della legge n. 154 del 2014](#) (**legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre**), in forza della quale il Governo deve adottare, entro 2 anni dall'entrata in vigore della legge (e dunque entro il 12 novembre 2016), disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in regolamenti dell'Unione europea pubblicati alla data dell'entrata in vigore della stessa legge, per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

La delega deve essere attuata ai sensi dell'[articolo 33 della legge n. 234 del 2012](#), che rimanda per i **principi e criteri direttivi** nella fissazione delle sanzioni al precedente articolo 32. In base a questa [disposizione](#) (comma 1, lett. d) il legislatore delegato può prevedere le seguenti sanzioni:

- la **sanzione penale di natura contravvenzionale**, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto fino a tre anni, nei casi in cui le infrazioni ledano o esponcano a pericolo interessi costituzionalmente protetti. In

Principi e criteri direttivi nella scelta delle sanzioni

particolare, dovrà essere prevista la pena dell'ammenda alternativa all'arresto per le infrazioni che esponano a pericolo o danneggino l'interesse protetto e la pena congiunta (arresto e ammenda) per le infrazioni che rechino un danno di particolare gravità;

- la **sanzione amministrativa** del pagamento di una **somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro**, nei casi in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi diversi;
- **sanzioni penali** o sanzioni amministrative **accessorie**.

Tali principi e criteri direttivi operano «al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti». Nelle materie di cui all'[articolo 117, quarto comma, della Costituzione](#), le sanzioni amministrative sono determinate dalle regioni.

Il quadro normativo vigente

Il campo normativo dei **materiali e oggetti destinati a venire a contatto, direttamente o indirettamente, con alimenti**, definiti con l'acronimo **MOCA**, e delle **sanzioni** in caso di **violazione** delle misure specifiche previste in **materia sanitaria**, è stato recentemente disciplinato a livello europeo dal **regolamento (CE) n. 1935/2004** che prosegue il **processo di armonizzazione** di tali misure specifiche e delle fattispecie di non conformità che devono essere sanzionate, già operato in particolare dalla **direttiva 89/109/CEE** per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sul tema dei MOCA.

Reg. (CE) n.
1935/2004

Lo strumento del regolamento si è reso necessario in quanto le direttive particolari adottate in virtù della citata direttiva 89/109/CEE - abrogata dal predetto regolamento del 2004 - contengono in prevalenza disposizioni che lasciano agli **Stati membri** uno **scarso margine discrezionale nel recepimento** e sono soggette a **frequenti modifiche**, necessarie per il loro rapido adeguamento al **progresso tecnologico**. Si è pertanto postulato a livello europeo che gli interventi normativi nel campo delle misure riferite ai MOCA siano configurati in regolamenti o decisioni. In ogni caso, la predetta direttiva del 1989 che sanciva principi generali per l'eliminazione delle disparità tra le legislazioni degli Stati membri mediante direttive particolari per gruppi specifici di MOCA doveva essere sostituita, in quanto si erano poste questioni nuove e aggiuntive rispetto al quadro normativo precedente.

Il **principio** alla base delle **nuove disposizioni** contenute nel citato regolamento n. 1935/2004 è che i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto, direttamente o indirettamente, con i prodotti alimentari devono essere sufficientemente **inerti** da escludere ogni possibile trasferimento di sostanze ai prodotti alimentari in quantità tali da mettere in **pericolo la salute umana** e da comportare una modifica sensibile della composizione dei prodotti alimentari o un deterioramento delle loro caratteristiche organolettiche. Questo in quanto i **nuovi tipi di materiali e oggetti** concepiti per mantenere o migliorare le condizioni dei prodotti alimentari non sono concepiti per essere inerti, contrariamente ai materiali e agli oggetti tradizionali. Infatti, i nuovi tipi di materiali e oggetti sono concepiti per **controllare le condizioni del prodotto alimentare** (per tale ragione sono detti "materiali e oggetti intelligenti destinati al contatto con i prodotti alimentari") e possono essere messi a contatto con i prodotti alimentari nel rispetto delle condizioni sanitarie previste dalla normativa di settore. Pertanto è necessario, per motivi di chiarezza e di certezza giuridica, disciplinare l'ambito normativo dei materiali e gli oggetti attivi e intelligenti destinati al contatto con i prodotti alimentari, stabilendo allo stesso tempo i principali requisiti per il loro impiego.

Il regolamento n. 1935/2004, in particolare, prevede (**art. 25**) che gli Stati membri stabiliscano le norme in materia di **sanzioni** (che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive) in caso di violazione e che adottino i provvedimenti necessari per la loro applicazione.

Nell'**ordinamento italiano**, le sanzioni previste con riferimento al campo dei MOCA sono contenute in **due provvedimenti tuttora in vigore**:

- il [D.P.R. 777/82](#), di recepimento della direttiva 76/893/CEE, che risulta abrogata dalla sopra richiamata direttiva 89/109/CEE. Il D.P.R. 777/82, oltre a recepire la predetta direttiva del 1976, ha sostituito le disposizioni contenute in materia all'articolo 11 della legge 30 aprile 1962, n. 283 che disciplinava i MOCA demandando al Ministro della salute il compito di fissare con proprio decreto condizioni, limitazioni e tolleranze di impiego per le sostanze che possono essere cedute ai prodotti alimentari da imballaggi, recipienti o utensili;
- il [D.Lgs. 108/92](#), che ha modificato in vari punti il predetto [D.P.R. 777/82](#), e recepito la stessa direttiva 89/109/CEE, poi abrogata dal regolamento CE 1935/2004.

D.P.R. n. 777
del 1982

Si sottolinea inoltre che, con decreto del Ministro della sanità 21 marzo 1973, aggiornato

nel corso del tempo da diversi altri decreti del Ministero in questione, è stata dettata la disciplina dei MOCA con riferimento alle materie, plastiche, gomma, cellulosa rigenerata, carta e cartone, vetro e acciaio inossidabile.

Il D.P.R. del 1982 **originariamente** configurava la violazione delle disposizioni sui MOCA come **fattispecie penali di natura contravvenzionale**; con la **depenalizzazione** del 1999, le violazioni previste come reato dal d.p.r. sono state trasformate in **illeciti amministrativi** (cfr. [art. 1, D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507](#)).

In particolare, a seguito della depenalizzazione, le fattispecie che erano punite con pena detentiva congiunta a pena pecuniaria (arresto e ammenda) sono ora sanzionate con il pagamento di una somma da 10.329 a 61.974 euro e le fattispecie punite con pena alternativa (arresto o ammenda) con il pagamento di una somma da 7.746 a 46.481 euro.

Le sanzioni previste da questi provvedimenti attualmente coesistono con le norme di diritto europeo, appare perciò necessario, da un lato, un loro adeguamento alle norme del citato regolamento del 2004 e, dall'altro lato, un recepimento dei nuovi **principi previsti dal medesimo regolamento**, in quanto innovativi rispetto al passato, e pertanto privi di sanzione in caso di violazione (quali, ad esempio, il rispetto delle buone pratiche di fabbricazione dei MOCA di cui all'art. 3; gli obblighi di comunicazione di cui all'art. 11, par. 5; l'obbligo di rintracciabilità dei MOCA di cui all'art. 17). Con riferimento all'art. 3 del regolamento del 2004, inoltre, si segnala che le buone pratiche di fabbricazione dei MOCA sono state successivamente disciplinate dal regolamento (CE) n. 2023/2006, regolamento a cui intende altresì adeguarsi il presente schema di decreto.

Pertanto, il quadro normativo nazionale ora in vigore necessita di essere modificato nel senso della **soppressione e sostituzione** delle norme precettive e sanzionatorie generali attualmente previste dal [D.P.R. 777/1982](#), nella misura in cui le stesse riguardano **principi poi trasfusi nel regolamento del 2004** (tra i quali il divieto produrre, detenere per vendere, porre in commercio od usare i MOCA che rendano nocive le sostanze alimentari o pericolose alla salute pubblica o che possano modificare sfavorevolmente le proprietà organolettiche degli alimenti e le norme sull'etichettatura e sulla dichiarazione di conformità dei medesimi).

Rispetto all'attuale quadro normativo europeo, lo schema di decreto in esame prevede, infine, l'adeguamento ad ulteriori sanzioni stabilite, come disposto dal regolamento (CE) del 2004, per specifici gruppi di MOCA, successivamente disciplinate con i regolamenti [n. 1895/2005](#) per **restringere l'uso di alcuni materiali** epossidici (particolarmente reattivi) nei MOCA, [n. 282/2008](#), relativo ai **MOCA di plastica riciclata**, il [n. 450/2009](#) concernente i **materiali attivi e intelligenti** e il [n. 10/2011](#) riferito ai **MOCA di materia plastica**. Infatti, essendo queste fonti normative sovraordinate rispetto al vigente [D.P.R. 777/1982](#) necessitano di apposita trasposizione mediante decreto.

Il contenuto dello schema di decreto legislativo

Lo schema di decreto in esame, che si compone di **15 articoli**, divisi in quattro titoli, dispone, come sopra anticipato, la disciplina sanzionatoria nel campo dei MOCA, modificando il [D.P.R. 777/1982](#); lo scopo è garantire, a livello nazionale, l'unitarietà della disciplina generale, recata a livello europeo dal [regolamento n. 1935/2004](#).

I 4 titoli dello schema di decreto

In particolare:

- il **titolo I** contiene **disposizioni generali** relative alla disciplina sanzionatoria per le **violazioni degli obblighi generali** posti dai regolamenti del 2004 e del 2006;
- il **titolo II** è relativo alla disciplina sanzionatoria per le **violazioni di obblighi posti da disposizioni specifiche** adottate a livello europeo per alcuni MOCA;
- il **titolo III**, reca disposizioni relative a **violazioni di lieve entità** ed autorità competenti a disporle;
- il **titolo IV** detta, conclusivamente, le **disposizioni finali e finanziarie**.

L'**art. 1** definisce il **campo di applicazione** del provvedimento e le definizioni di riferimento.

Il campo di applicazione

Pertanto, dopo aver richiamato la disciplina sanzionatoria principale contenuta dal [regolamento n. 1935/2004](#) (co. 1), il comma 2 fa riferimento ai successivi atti normativi europei che dettano l'ulteriore disciplina sanzionatoria in materia, emanati ai sensi dell'articolo 5, par. 1, del medesimo regolamento (v. *ante*).

La tabella che segue **sintetizza in breve il contenuto delle violazioni** di cui agli articoli da 2 a 10 e le relative **sanzioni amministrative pecuniarie**. Lo schema di decreto legislativo, infatti, sanziona la violazione del regolamento a titolo di **illecito amministrativo**, confermando la scelta di depenalizzazione già effettuata nel nostro ordinamento con il [d.lgs. n. 507 del 1999](#) (*Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio*).

Art., co.	Violazione	Norma europea di riferimento	Sanzione (in euro)
2, 1	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA che costituiscono un pericolo per la salute umana.	Art. 3, par. 1, lett. a), Reg. n. 1935/2004	da 10.000 a 80.000
2, 2	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA in violazione dei limiti di migrazione globale o mancato rispetto norme di buona fabbricazione.	Art. 3, par. 1, lett. b), Reg. n. 1935/2004	da 7.500 a 60.000
2, 3	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA che comportano deterioramento delle caratteristiche organolettiche dei prodotti alimentari.	Art. 3, par. 1, lett. c), Reg. n. 1935/2004	da 5.000 a 27.000
2, 4	Etichettatura, pubblicità e presentazione di MOCA con modalità che inducono in errore i consumatori circa al loro impiego sicuro e corretto.	Art. 3, par. 2, Reg. n. 1935/2004	da 1.500 a 25.000
3, 1	Mancata comunicazione di nuove informazioni scientifiche o tecniche che possano influire sulla valutazione della sicurezza sulla salute umana della sostanza autorizzata.	Art. 11, par. 5, Reg. n. 1935/2004	da 10.000 a 30.000
4, 1-2	Informazioni da indicare al momento dell'immissione sul mercato dei MOCA non ancora entrati in contatto con il prodotto alimentare.	Art. 15, par. 1, 3, 7 e 8 Reg. n. 1935/2004	da 1.500 a 15.000
5, 1	Mancato ritiro dei prodotti difettosi o informazioni non immediate ai consumatori – comunque prima della verifica dell'autorità competente – sui gravi rischi per la salute umana dei prodotti difettosi.	Art. 17 Reg. n. 1935/2004	da 3.000 a 25.000
5, 2	Assenza di sistemi e procedure che consentono l'individuazione delle imprese da cui e a cui sono stati forniti i MOCA.	Art. 17, par. 2 Reg. n. 1935/2004	da 5.000 a 60.000
5, 3	Impossibilità di rendere disponibili alle autorità competenti le informazioni sulle imprese da cui e a cui sono stati forniti i MOCA.	Art. 17, par. 3 Reg. n. 1935/2004	da 5.000 a 50.000
5, 4	Impossibilità di rendere individuabili i MOCA da un sistema adeguato che ne consente la rintracciabilità mediante etichettatura o documentazione ovvero informazioni pertinenti.	Art. 17, par. 4 Reg. n. 1935/2004	da 5.000 a 40.000
6, 1-4	Inadempimenti relativi alle comunicazioni all'autorità sanitaria territorialmente competente per consentire l'effettuazione di controlli ufficiali sulle buone pratiche di fabbricazione dei MOCA.	Reg. n. 2023/2006	da 1.500 a 9.000
6, 5	Omissione nell'istituire, attuare e far rispettare un sistema di assicurazione della qualità.	Art. 4, par. 1, lett. a) e art. 5 Reg. n. 2023/2006	da 1.500 a 9.000
6, 6	Mancata istituzione e mantenimento di un efficace sistema di controllo della qualità.	Art. 6 Reg. n. 2023/2006	da 4.000 a 30.000
6, 7	Mancata elaborazione e conservazione di un'adeguata documentazione sulle specifiche, le formulazioni ed i processi di fabbricazione per la conformità e la sicurezza dei MOCA.	Art. 7 Reg. n. 2023/2006	da 2.500 a 25.000
6, 8	Mancato rispetto delle norme specifiche sulle buone pratiche di fabbricazione.	Art. 4, par. 1, lett. b) Reg. n. 2023/2006	da 4.000 a 40.000
7, 1	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA attivi che comportano modifiche alla composizione e alle caratteristiche organolettiche dei prodotti alimentari, idonee a indurre in errore i consumatori.	Art. 4, par. 3, Reg. n. 1935/2004	da 4.000 a 40.000
7, 2	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA intelligenti che forniscono informazioni sulle condizioni del prodotto alimentare idonee a indurre in errore i consumatori.	Art. 4, par. 4, Reg. n. 1935/2004	da 2.500 a 30.000

7, 3	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA attivi o intelligenti che forniscono informazioni non adeguati ed efficaci per l'uso a cui sono destinati.	Art. 4, par. 1, lett. a) Reg. n. 450/2009	da 2.500 a 30.000
7, 4	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA attivi o intelligenti non conformi agli specifici requisiti relativi alla composizione indicati al Capo II (elenco comunitario delle sostanze autorizzate).	Art. 4, par. 1, lett. e) Reg. n. 450/2009	da 7.500 a 60.000
7, 5	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA attivi o intelligenti con etichettature non conformi agli specifici requisiti di cui all'art. 15, par. 1, lett. e) Reg. n. 1935/2004 e all'art. 11 Reg. n. 450/2009.	Art. 4, par. 1, lett. d) Reg. n. 450/2009	da 1.500 a 15.000
7, 6	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA attivi o intelligenti con etichettature non conformi ai requisiti della dichiarazione di conformità e documentazione previsti al Capo IV Reg. n. 1935/2004.	Art. 4, par. 1, lett. f) Reg. n. 450/2009	da 1.500 a 15.000
8, 1	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA in plastica non conformi ai requisiti di composizione di cui ai Capi II e III del Reg. n. 1935/2004.	Art. 4, par. 1, lett. e) Reg. n. 10/2011	da 6.000 a 60.000
8, 2	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA in plastica non conformi ai requisiti di composizione di cui al Capi IV del Reg. n. 1935/2004.	Art. 4, lett. e) ,art. 15, par.1 Reg. n. 10/2011	da 1.500 a 15.000
9, 1	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA in plastica contenenti plastica riciclata da processo di riciclo non autorizzato o con autorizzazione sospesa o revocata.	Art. 3, par. 1 ,art. 8, par.6 Reg. n. 282/2008	da 6.000 a 60.000 sospensione attività < 6 mesi; eventuale revoca autorizzazione
9, 2	Produzione, commercializzazione e utilizzo di MOCA contenenti plastica riciclata da processo di riciclo autorizzato che non rispettano le condizioni o le restrizioni stabilite nell'autorizzazione di cui all'art. 6 Reg. n. 282/2008.	Art. 7, par. 1 Reg. n. 282/2008	da 3.000 a 30.000 sospensione attività < 4 mesi; eventuale revoca autorizzazione
9, 3	Impiego sotto licenza del processo di riciclo dei MOCA senza comunicazione di nuove informazioni scientifiche o tecniche che potrebbero ripercuotersi sulla valutazione di sicurezza del processo di riciclo in relazione alla salute umana.	Art. 7, par. 2 Reg. n. 282/2008	da 5.000 a 30.000
9, 4	Impiego sotto licenza del processo di riciclo dei MOCA senza effettuazione della notifica al Ministero della Salute e all'Autorità sanitaria territorialmente competente.	Art. 10 Reg. n. 282/2008	da 3.000 a 18.000
9, 5	Autodichiarazione volontaria per etichettatura di materiali e oggetti di plastica riciclata non conforme alla norma ISO 14021:1999 o equivalente.	Art. 11 Reg. n. 282/2008	da 3.000 a 18.000
9, 6	Dichiarazione di conformità di materiali ed oggetti di plastica riciclata che non ottemperano alle informazioni supplementari richieste dalla Parte A e B dell'all. I del Reg. n. 1935/2004.	Art. 12 Reg. n. 282/2008	da 3.000 a 18.000
10, 1	Mancato rispetto delle seguenti previsioni: rilascio sostanze entro i limiti di BADGE previsti, divieto di uso e/o presenza di BFDGE o NOGE nella fabbricazione dei MOCA.	Art. 2, 3 e 4 Reg. n. 1895/2005/CE	da 6.000 a 60.000
10, 2	Commercializzazione nelle fasi diverse dalla vendita al dettaglio che non rispettano la procedura della dichiarazione scritta per i MOCA che contengono BADGE e suoi derivati.	Art. 5 Reg. n. 1895/2005/CE	da 5.000 a 15.000

L'entità delle sanzioni amministrative pecuniarie individuate dallo schema di decreto legislativo è **conforme** a quanto richiesto dalla disposizione di **delega** (v. *sopra*).

In merito, la *relazione illustrativa* dello schema sottolinea che «L'entità delle sanzioni è stata stabilita in base agli importi previsti dal [DPR 777/1982](#) come modificato dal [D.lgs. 507/1999](#), concernente la depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, rivalutati in termini monetari. Si è tenuta in considerazione, su richiesta delle Regioni, l'entità delle sanzioni vigenti nel settore alimentare di cui al [D.lgs. n. 193/2007](#) e si è prevista, d'accordo con il Ministero della giustizia, una forbice piuttosto ampia al fine di poter commisurare l'importo da irrogare anche in ragione del diverso ruolo ricoperto dagli operatori nella filiera produttiva, soprattutto con riferimento agli utilizzatori».

L'**art. 11**, inoltre, introduce un procedimento speciale per la contestazione di **violazioni** che, per le modalità della condotta e l'esiguità del danno o del pericolo, risultino **di lieve entità**. A seguito della contestazione immediata della violazione (o della notificazione della stessa), l'organo incaricato dell'accertamento **diffida** il trasgressore a regolarizzare la violazione, dettando le opportune prescrizioni e fissando un termine per provvedere. Oltre il termine di attuazione delle prescrizioni, l'organo verifica l'**ottemperanza della diffida**, che, se effettiva, determina l'estinzione degli illeciti; in caso contrario, procede con ordinanza-ingiunzione all'irrogazione della sanzione amministrativa (ai sensi dell'[articolo 18 della legge n. 689/1981](#)).

In ordine alla formulazione del testo, si evidenzia che il riferimento al "pagamento della somma di cui al presente articolo", contenuto nell'art. 11, non trova un riscontro nel complesso della disposizione. Pare, infatti, che l'art. 11 intenda consentire, a fronte di una violazione di lieve entità, di evitare la sanzione amministrativa pecuniaria attraverso attività di regolarizzazione delle violazioni e di riduzione del danno o del pericolo e che l'adempimento delle prescrizioni comporti l'estinzione degli illeciti. Solo in caso di mancata ottemperanza si applica la sanzione amministrativa e dunque occorre procedere al pagamento di somme. In tal caso, peraltro, in base al rinvio che l'art. 14 dello schema di decreto fa alla [legge n. 689 del 1981](#), dovrebbe potersi ancora applicare l'art. 16 di quella legge, che disciplina l'istituto del pagamento in misura ridotta.

Ai sensi dell'**art. 12**, il rapporto relativo all'accertamento delle violazioni sanzionate è presentato, per l'irrogazione delle relative sanzioni, all'autorità amministrativa competente ai sensi delle leggi regionali.

Gli **artt. da 13 a 15** prevedono, infine, rispettivamente:

- alcune **disposizioni abrogative e modificative** della normativa vigente di cui al [D.P.R. 777 del 1982](#);
- un rinvio, per quanto non previsto dal decreto legislativo, al procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative disciplinato dalla [legge n. 689 del 1981](#);

La [legge 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale](#), è la norma fondamentale in tema di illeciti amministrativi. Tale legge stabilisce che la **sanzione amministrativa pecuniaria** consiste "nel pagamento di una somma di denaro non inferiore a 6 euro e non superiore a 10.329 euro", tranne che per le sanzioni proporzionali, che non hanno limite massimo; nel determinarne l'ammontare, l'autorità amministrativa deve valutare la gravità della violazione, l'attività svolta dall'autore per eliminare o attenuarne le conseguenze, le sue condizioni economiche e la sua personalità (artt. 10 e 11).

L'applicazione della sanzione avviene secondo il seguente schema:

- accertamento, contestazione-notifica al trasgressore;
- pagamento in misura ridotta o inoltro di memoria difensiva all'autorità amministrativa;
- archiviazione o emanazione di ordinanza ingiunzione di pagamento da parte dell'autorità amministrativa;
- eventuale opposizione all'ordinanza ingiunzione davanti all'autorità giudiziaria (giudice di pace o tribunale);
- accoglimento dell'opposizione, anche parziale, o rigetto (sentenza ricorribile per cassazione);
- eventuale esecuzione forzata per la riscossione delle somme.

Dal punto di vista procedimentale, occorre innanzitutto che la sanzione sia accertata dagli organi di controllo competenti o dalla polizia giudiziaria (art. 13). In base allo schema di decreto, tali autorità sono da individuare nelle autorità regionali competenti.

L'attività di **accertamento** può consistere nell'assunzione di informazioni, nell'ispezione della dimora privata, in rilievi segnaletici, fotografici e nel sequestro cautelare della cosa che è stata utilizzata per commettere l'illecito o che ne costituisce il prezzo o il profitto (come avviene in caso di guida di autoveicolo non coperto da assicurazione obbligatoria o senza documento di circolazione). In particolare, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, oltre che esercitare i poteri indicati, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del competente tribunale territoriale. È fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti.

La violazione dev'essere immediatamente **contestata** o comunque notificata al trasgressore entro 90 giorni (art. 14); entro i successivi 60 giorni l'autore può conciliare pagando una somma ridotta pari alla terza parte del massimo previsto o pari al doppio del minimo (cd. oblazione amministrativa o **pagamento in misura ridotta**, art. 16).

In caso contrario, egli può, entro 30 giorni, presentare scritti difensivi all'autorità competente; quest'ultima, dopo aver esaminato i documenti e le eventuali memorie presentate, se ritiene sussistere la violazione contestata determina l'ammontare della sanzione con ordinanza motivata e ne ingiunge il pagamento (cd. **ordinanza-ingiunzione**, art. 18).

Entro 30 giorni dalla sua notificazione l'interessato può presentare **opposizione** all'ordinanza ingiunzione (che, salvo eccezioni, non sospende il pagamento), inoltrando

ricorso al giudice di pace (art. 22, 22-bis); fatte salve le diverse competenze stabilite da disposizioni di legge, l'opposizione si propone, invece, davanti al tribunale *ratione materiae* (materia di lavoro, edilizia, urbanistica ecc.) o per motivi di valore o di natura della sanzione (sanzione superiore nel massimo a 15.493 euro o applicazione di sanzione non pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per violazioni previste da specifiche leggi speciali): l'esecuzione dell'ingiunzione non viene sospesa e il giudizio che con esso si instaura si può concludere o con un'ordinanza di **convalida** del provvedimento o con sentenza di **annullamento o modifica** del provvedimento. Il giudice ha piena facoltà sull'atto, potendo o annullarlo o modificarlo, sia per vizi di legittimità che di merito.

In caso di condizioni economiche disagiate del trasgressore, l'autorità che ha applicato la sanzione può concedere la rateazione del pagamento (art. 26)

Decorso il termine fissato dall'ordinanza ingiunzione, in assenza del pagamento, l'autorità che ha emesso il provvedimento procede alla riscossione delle somme dovute con **esecuzione forzata** in base alle norme previste per l'esazione delle imposte dirette (art. 27). Il termine di prescrizione delle sanzioni amministrative pecuniarie è di 5 anni dal giorno della commessa violazione (art. 28).

Disposizioni
finali

- le disposizioni finanziarie finali (una **clausola di salvaguardia** da nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'applicazione delle **norme regionali per la devoluzione dei proventi delle sanzioni** e l'**aggiornamento biennale** - in base agli indici ISTAT -, dell'entità delle **sanzioni amministrative** previste dal presente decreto).

Si sottolinea che la **materia è di competenza regionale**: l'attività di **accertamento** e di eventuale **irrogazione delle sanzioni** verranno pertanto svolte, come nell'attuale assetto normativo, dalle **autorità regionali** sulla base delle risorse disponibili.

Relazioni e pareri allegati

Lo schema è corredato dalla **relazione illustrativa**, dalla **relazione tecnico-finanziaria** e dal **documento di analisi tecnico-normativa (ATN)**.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Lo schema di decreto legislativo in esame, è diretto a stabilire le sanzioni amministrative applicabili per la violazione di un regolamento europeo ([Regolamento \(CE\) n. 1935/2004](#)) riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari (di seguito MOCA) e con altri regolamenti europei, tra cui quello recante norme sulle buone pratiche di fabbricazione dei MOCA ([Reg. n. 2023/2006](#)).

La base giuridica del provvedimento sembra quindi ravvisabile nell'articolo 117, comma 2 della Costituzione, lettere a) – nella parte relativa ai rapporti dello Stato con l'Unione europea – . Il provvedimento inoltre investe la competenza legislativa statale **concorrente** sulla **tutela della salute**, di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost..

Senato: Dossier n. 378

Camera: Atti del Governo n. 333

27 settembre 2016

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
AS0276