

Pubblicato il 26/10/2023

N. 09265/2023REG.PROV.COLL.
N. 02661/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 2661 del 2023, proposto dalla società -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Cardella e Alessandro Parrotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale – ASU FC, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca De Pauli e Luca Mazzeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Luca Mazzeo in Roma, via Eustachio Manfredi, 5,

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) n. - OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale – ASU FC;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2023, il Cons. Giovanni Pescatore e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società -OMISSIS- è attiva nella produzione di prosciutti, anche con marchio -OMISSIS-, per la cui stagionatura si avvale di magazzini di stoccaggio siti in -OMISSIS- e -OMISSIS-.
2. Da indagini condotte *in loco* dai Carabinieri del NAS di Udine nel corso dell'anno 2021 è emerso un uso improprio nei suddetti magazzini di potenti insetticidi, che sarebbero stati nebulizzati direttamente sulle cosce in corso di stagionatura al fine di contrastare l'infiltrazione all'interno delle stesche di larve vermiformi di insetti.
3. Agli accertamenti dei NAS hanno fatto seguito il sequestro dei prosciutti in stoccaggio e un procedimento penale che attualmente è in fase di definizione - con richiesta di patteggiamento per il legale rappresentante e per la società *ex d.lgs. n. 231/2001* e di messa alla prova per -OMISSIS-.
4. L'Azienda Sanitaria ASU-FC, una volta assunta la gestione amministrativa del caso, ha provveduto ad effettuare i necessari campionamenti analitici presso i laboratori individuati in accordo con la società e, dopo aver acquisito una serie di pareri da parte dell'Istituto Superiore di Sanità - che attestavano il rinvenimento nelle campionature di

alcuni residui chimici riconducibili al probabile utilizzo di pesticidi nei locali adibiti all'essiccazione dei prosciutti - ha disposto, con provvedimento del Direttore Generale del 2 dicembre 2022 (impugnato in primo grado), lo sblocco delle partite di prodotto precedentemente vincolate dal N.A.S. di Udine e l'attuazione da parte della ditta di una serie di misure integrative di carattere precauzionale, dettagliatamente indicate nel corpo dell'atto.

L'Amministrazione in particolare ha ordinato:

- a) che tutti i prosciutti appartenenti a lotti risultati positivi agli antiparassitari nelle parti edibili venissero gestiti dalla ditta come prodotti inadatti al consumo umano, in conformità alla normativa vigente;
- b) che tutti i lotti di prosciutto nei quali era stata riscontrata la presenza di antiparassitari nelle parti superficiali (sugna/stucco e cotenna) fossero sottoposti a una idonea toelettatura con eliminazione della cotenna e del grasso di rivestimento, al fine di poterne garantire l'integrità rispetto a possibili contaminazioni nelle parti edibili;
- c) che per i lotti di prosciutto non oggetto di blocco e non inclusi nel precedente campionamento venisse disposto da parte della ditta un piano di analisi in autocontrollo, al fine di poter accertare anche per essi l'eventuale necessità di applicazione delle misure integrative sopra riportate;
- d) che i lotti dei prosciutti risultati negativi alla presenza di antiparassitari in fase di campionamento venissero destinati alle normali finalità di commercio.

5. La società interessata ha ritenuto di dover impugnare avanti al T.A.R. il provvedimento assunto dalla ASU-FC, contestandone la legittimità sulla scorta di "pareri" di propri consulenti di parte e chiedendo la condanna della stessa ASU-FC a somme di rilevante entità (-OMISSIS-) a titolo di ristoro dei danni risentiti per effetto delle sopra elencate limitazioni prescrittive.

6. La causa è stata definita dal T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia ai sensi dell'art. 60 c.p.a., con la sentenza di rigetto impugnata in questa sede.

7. Il giudizio di appello, impostato sui motivi di seguito riepilogati, a seguito della costituzione dell'Amministrazione, della reiezione dell'istanza cautelare (ordinanza n. -OMISSIS- del 2023) e dello scambio delle memorie *ex art. 73 c.p.a.*, è giunto in decisione all'udienza pubblica del 19 ottobre 2023.

8. In vista della udienza pubblica di discussione, -OMISSIS- ha prodotto ulteriore documentazione afferente attività di analisi effettuate presso altro laboratorio, nonché articoli di stampa riferiti alla parallela vicenda penale involgente altro prosciuttificio (-OMISSIS-).

Nella memoria parimenti dimessa, -OMISSIS-, traendo spunto dalla documentazione allegata, ha sostenuto di avere "*definitivamente dimostrato*" che i suoi prosciutti non erano stati contaminati; e nel contempo ha lamentato la "*disparità di trattamento*" rispetto a quanto occorso nell'analogica vicenda che ha coinvolto la -OMISSIS-.

9. L'ASU-FC, oltre a replicare nel merito, ha riproposto le eccezioni preliminari non esaminate e assorbite in primo grado, relative:

- i) al superamento dei limiti dimensionali dell'atto introduttivo (eccezione concernente anche la domanda risarcitoria, che per sola tale ragione avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile, prima ancora che infondata);
- ii) all'inammissibilità, prima ancora che all'infondatezza, della domanda risarcitoria, in quanto riferita a supposti danni non ancora verificatisi e in ogni caso legati ad eventi del tutto ipotetici e dalla prognosi incerta;
- iii) all'inammissibilità delle contestazioni riferite ai pareri ISS e agli atti dei NAS, indicati nell'elenco dei documenti impugnati in primo grado, ma rispetto ai quali non sono stati svolti motivi di ricorso, né si è provveduto alla necessaria integrazione del contraddittorio (nei confronti dell'ISS e del Ministero della Salute, dal quale i NAS dipendono);
- iv) all'inammissibilità dell'unico motivo alla base del ricorso di primo grado in quanto afferente ad attività connotate da discrezionalità tecnica, rispetto alle quali non è dato ravvisare alcun profilo di abnormità, sviamento, manifesta illogicità.

In relazione al secondo grado di giudizio, la parte appellata ha ulteriormente eccepito:

- a) che l'atto di appello contiene censure e argomenti non sollevati in primo grado, in violazione dell'art. 104 c.p.a.;
- b) che l'odierna appellante ha comunque prestato acquiescenza al provvedimento di ASU-FC, avendo dato corso alle attività che le erano state richieste.

10. Il Collegio ritiene che l'appello sia infondato, il che consente di prescindere (fatto salvo quanto si dirà nel prosieguo) dalla disamina preliminare e sistematica delle eccezioni in rito, salvo rimarcare sin d'ora la violazione da parte appellante dei limiti dimensionali del ricorso introduttivo, di cui al d.P.C.S. 22 dicembre 2016, in assenza di qualsivoglia autorizzazione.

10.1. Secondo la motivazione che sorregge la decisione impugnata, i pareri dell'ISS acquisiti nel corso del procedimento - e non contestati dalla ricorrente nella loro attendibilità e nelle loro basi istruttorie - dimostrano:

“- che, in base alle analisi compiute, il 50% dei prosciutti è risultato positivo al PBO nella parte edibile e in questa è stata riscontrata anche la presenza di insetticidi: piretrine, 3 positività con concentrazioni 0,0130,097 mg/kg; tetrametrine, 4 positività con concentrazioni da tracce a 0,177 mg/kg (cfr. parere ISS AOO.ISS -OMISSIS- 2022 prot. -OMISSIS-);

- che, anche dopo l'esame dell'ulteriore documentazione pervenuta dalla ricorrente, è stata riscontrata la positività per PBO e insetticidi, sia nella parte superficiale che nella parte edibile dei prosciutti; in particolare, nella parte edibile, oltre al PBO, è stata rilevata la presenza di piretrine e tetrametrina (cfr. ISS AOO.ISS -OMISSIS- 2022 prot. -OMISSIS-).”

Sempre secondo il giudice di primo grado, le conclusioni dell'ISS consentono di ritenere accertato:

- “1) che le positività complessivamente riscontrate depongono a favore dell'ipotesi di un trattamento non consentito;*
- 2) che i bassi livelli di concentrazione riscontrati nella parte edibile dei campioni risultati positivi “non fanno emergere chiare indicazioni di criticità sanitarie correlabili al consumo di tali prodotti”;*
- 3) che i dati disponibili non sono stati raccolti nel contesto di un più ampio piano di indagine finalizzato a valutare il rischio derivante dalla esposizione della popolazione alle sostanze chimiche analizzate attraverso il consumo di prosciutto crudo;*
- 4) che la valutazione effettuata dall'ISS non include l'indagine circa la presenza di altri principi attivi che, per la natura del quesito sottoposto (eventuali trattamenti non consentiti), non si può escludere possano aver trovato impiego”.*

10.2. Sulla base di questa premessa, il TAR ha innanzitutto giudicato appropriata e proporzionale la prescrizione *sub* lettera a) (*“che tutti i prosciutti appartenenti a lotti risultati positivi agli antiparassitari nelle parti edibili siano considerati inadatti al consumo umano e gestiti dalla ditta in conformità alla normativa vigente”*), in quanto fondata sui seguenti elementi:

- “- l'utilizzo di trattamenti non consentiti che hanno determinato la contaminazione dei prosciutti;*
- la significativa presenza di residui di tale attività anche nella parte edibile (superamento delle soglie di PBO e presenza di altri fattori chimici);*
- l'impossibilità, allo stato, di escludere con certezza la presenza di rischi per la salute dei consumatori;*
- l'impossibilità di escludere la presenza di ulteriori fattori (non indagati) potenzialmente pericolosi per la salute pubblica”.*

10.3. Quanto alla prescrizione *sub* lettera b) (*“tutti i lotti di prosciutto nei quali è stata riscontrata la presenza di antiparassitari nelle parti superficiali (sugna/stucco e cotenna) siano sottoposti a una idonea toelettatura con eliminazione delle parti superficiali (cotenna e grasso di rivestimento) al fine di poter garantire l'assenza di possibili contaminazioni nelle parti potenzialmente più esposte”*), il TAR ha ritenuto indimostrate e non confermate da ISS entrambe le tesi difensive di parte ricorrente, secondo le quali:

i) sarebbe anche astrattamente impossibile la contaminazione della parte edibile per il semplice contatto con la parte superficiale (non edibile, ma risultata positiva alle verifiche);

ii) la lieve presenza del materiale chimico sarebbe da ascrivere alla contaminazione con la sugna, costituita da farina di strutto e di riso, elemento quest'ultimo per il quale è ammessa una soglia di presenza dei fattori chimici ben più alta.

10.4. Il TAR ha infine ritenuto l'atto impugnato del tutto coerente sia con il principio di precauzione (di cui all'art. 7 Reg. CE 2002/78), nella misura in cui questo consente misure di prevenzione anticipata del rischio anche in assenza di certezze riguardo all'esistenza o alla portata del pregiudizio per la salute delle persone che si vuole scongiurare; sia con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, avendo l'Amministrazione - attraverso ben calibrate misure prescrittive - adeguatamente bilanciato l'interesse privato alla commercializzazione dei prodotti con le contrapposte esigenze di tutela della salute pubblica.

11. Con cinque motivi di appello la ricorrente lamenta nuovamente l'asserita erroneità e contraddittorietà della conclusione accolta da ASU-FC rispetto alle risultanze dell'istruttoria condotta nel corso del procedimento (pareri ISS -OMISSIS-/2022 e -OMISSIS-/2022; relazioni tecniche di parte -OMISSIS-) e sostiene che l'Azienda Sanitaria si sarebbe orientata per l'adozione di una soluzione immotivatamente conservativa e prudente, pur in asserita assenza di "*certe indicazioni di criticità sanitarie*".

A supporto di questa impostazione deduttiva -OMISSIS- osserva che:

-- dai pareri acquisiti era emersa la valutazione di assenza di rischio per la salute umana ("*i bassi livelli di concentrazione riscontrati nella parte edibile dei campioni risultati positivi non fanno emergere chiare indicazioni di criticità sanitarie correlabili al consumo di tali prodotti*") - Parere ISS -OMISSIS-/2022; "*si può ritenere pertanto che i prosciutti siano idonei al consumo nel rispetto della normativa vigente*" - Relazione tecnica -OMISSIS- 2022);

-- i regolamenti europei sui limiti dei pesticidi (in particolare il Reg. CE n. 396 del 2005 concernente "*i livelli massimi residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale*") individuano "*normativamente*" in termini di assoluta certezza le soglie al di sopra delle quali la presenza di residui antiparassitari negli alimenti determina effetti nocivi per la salute, sicché non rispondono al vero le affermazioni del TAR secondo le quali nella materia in esame sussisterebbe una sostanziale "*manca di certezza scientifica e .. di inequivoci e sicuri riferimenti normativi e bibliografici*" (sentenza impugnata, pag. 9);

-- le soglie limite nel caso di specie sono state rispettate, mentre la motivazione del provvedimento non dà conto delle incongruenze sopra segnalate, né appare confortata dalla consultazione delle pertinenti fonti bibliografiche scientifiche;

-- sono pertanto sproporzionate anche le misure prescritte *sub b) e c)*, da un lato perché mancano motivazioni da parte della ASU-FC che argomentino un rischio di contaminazione da contatto che giustifichi l'eliminazione delle parti superficiali non edibili della coscia; dall'altro, perché non sussistono elementi in grado di far presumere giustificato e opportuno, nell'ottica di un giudizio prognostico, il costoso campionamento della totalità dei prosciutti non ancora esaminati;

-- l'esistenza di parametri normativi certi sui limiti consentiti di pesticidi e la possibilità di pervenire a conclusioni inequivoche sull'edibilità dei prodotti rendono infine del tutto improprio anche il riferimento al principio di precauzione, essendo questo destinato ad operare in ambiti caratterizzati, diversamente da quello qui in esame, da margini di sostanziale incertezza scientifica sulla consistenza del rischio per la salute pubblica.

12. Il Collegio ritiene che le censure sin qui riepilogate, in quanto riconducibili ad un fattore tematico comune, si prestino ad una trattazione unitaria, che deve partire da alcune preliminari puntualizzazioni.

12.1. Va innanzitutto chiarito che il provvedimento impugnato in primo grado reca un ordine di sblocco della merce fatta oggetto di sequestro a seguito dell'intervento dei NAS: dunque esso assume una portata sostanzialmente

liberatoria, tanto vero che anche le partite ritenute “*inadatte al consumo umano*” sono state rimesse nella disponibilità della ditta, pur vincolata a farne un impiego conforme alle prescrizioni limitative imposte dalla ASU-FC.

12.2. Sempre in via preliminare va chiarito che la presenza della infestazione da presenza di larve, insetti e acari nei prosciutti in stagionatura rappresenta un fatto storico non contestato dalla parte appellante e comunque acclarato da corpose fonti di prova (le indagini svolte dai NAS, le numerose sommarie informazioni testimoniali dagli stessi acquisite, i verbali di controllo ufficiale dei Dirigenti Veterinari, sottoscritti anche dai rappresentanti dell'azienda e attestanti la presenza degli infestanti, i rapporti di prova IZS con identificazione entomologica della specie), che consentono in questa sede di assumere il dato come assodato.

12.3. Anche l'effettuazione dei trattamenti mediante nebulizzazione è risultata confermata dalle indagini svolte dai NAS e da numerose sommarie informazioni testimoniali dagli stessi acquisite, che danno conto con dovizia di particolari del numero e della grandezza dei nebulizzatori utilizzati, del luogo ove venivano nascosti, dei locali nei quali venivano utilizzati (tra -OMISSIS- e -OMISSIS-).

12.4. I campionamenti, infine, hanno consentito di accertare l'oggettiva presenza, nella parte edibile dei prosciutti, di PBO, piretrine e tretametrina, ovvero di positività analitiche sia nella parte superficiale che nella parte profonda ed edibile dei prodotti campionati; positività riguardanti non solo il piperonil butossido (sostanza sinergizzante tipicamente impiegata in formulazioni insetticide assieme al piretro e alle piretrine), ma anche altri quattro differenti antiparassitari (deltametrina, etofenprox, piretrine, tretametrina). In particolare il PBO è stato riscontrato su 158 campioni su un totale di 207 analizzati, di cui 54 riferiti alla parte edibile e profonda (50% dei prosciutti), mentre per le sostanze ad azione antiparassitaria le positività analitiche totali sono state 129, di cui 7 nelle parti edibili (3 positività per piretrine e 4 per la tetrametrina). Ben 52 campioni sono risultati positivi al di sopra del MRL nelle parti superficiali.

13. Ciò posto, lo sforzo argomentativo della parte ricorrente si incentra non tanto nel sostenere l'erroneità degli accertamenti tecnici che hanno preceduto l'adozione del provvedimento censurato (dove l'inconferenza di buona parte delle argomentazioni con cui l'appellante richiama la giurisprudenza in tema di sindacabilità giurisdizionale della discrezionalità tecnica della P.A.), quanto piuttosto su di una lettura diversa e “alternativa” degli stessi accertamenti: assumendosi, in definitiva, che dagli stessi (confortati da quelli successivamente disposti dalla stessa istante) non sarebbero emersi in alcun modo elementi idonei a sostenere la non assoggettabilità a consumo umano di quella parte dei prosciutti *de quibus* per i quali è stata disposta la più severa misura, di modo che tale determinazione dell'Azienda non troverebbe supporto nell'istruttoria tecnica disposta nel corso del procedimento.

13.1. Rilievo centrale assume in questa impostazione la valorizzazione dell'affermazione dell'ISS per cui “*i bassi livelli di concentrazione riscontrati nella parte edibile dei campioni risultati positivi non fanno emergere chiare indicazioni di criticità sanitarie correlabili al consumo di tali prodotti*”: da questa asserzione la parte appellante desume che la presenza di infestanti non avrebbe compromesso l'idoneità al consumo dei prosciutti, né avrebbe potuto giustificare le limitazioni imposte *sub a*).

13.2. L'assunto non può essere condiviso.

13.3. Innanzitutto, l'affermazione dell'ISS non è univoca, sia perché espressa nei soli termini della “*non chiara evidenza*” di criticità - il che lascia intendere che criticità non evidenti o non accertabili potrebbero comunque sussistere - sia perché l'ISS, in termini questa volta inequivoci, si è detta non in grado di escludere la possibile presenza di altre sostanze contaminanti diverse da quelle indagate (“*la valutazione non include ovviamente altri principi attivi che per la natura della richiesta in oggetto (eventuali trattamenti non consentiti) non si può escludere che abbiano trovato impiego*” – parere ISS -OMISSIS- 2022, pag. 4).

13.4. A connotare il quadro in termini di una incertezza che non consente di escludere più gravi rischi per la salute umana concorrono, inoltre:

- i) l'assenza di informazioni certe sulla carcinogenicità delle sostanze rilevate negli animali e la mancanza di dati sull'uomo (richiamata dallo stesso consulente di -OMISSIS- nella relazione dd. -OMISSIS- 2022, pag. 2): indisponibilità di dati che ha correttamente indotto a prudenza, piuttosto che all'incondizionata liberatoria;
- ii) il fatto che per nessun principio attivo/molecola oggetto del piano di campionamento effettuato esiste un limite massimo residuale (*Maximum Residue Level*, MRK) definito dalla fonte comunitaria in modo specifico per la matrice analizzata (prosciutto crudo).

13.5. Ciò posto, la circostanza che le analisi non siano state estese alla totalità delle possibili sostanze, e che quindi presentino un difetto di completezza e attendibilità in relazione a versanti non esplorati, ovvero che accertino presenze di sostanze esterne dalla tossicità non ancora nota – oltre a trovare giustificazione nella contingenza temporale nella quale gli accertamenti sono stati condotti, che ha indotto ad orientare l'indagine in via prioritaria sui fattori di rischio più probabili - non può costituire un argomento per trascurare residui margini di rischio per la salute umana e avallare soluzioni in linea con le richieste della parte appellante. Non solo, infatti, la destinazione al consumo alimentare impone una soglia di cautela particolarmente elevata, che non tollera approssimazioni; ma neppure è noto (né la parte appellata dimostra) se ed in che misura possa essere circoscritta l'area degli agenti e dei possibili fattori di rischio promananti dall'uso improprio su alimenti di pesticidi; mentre è acclarato che per alcune di queste sostanze l'eventuale tossicità non è stata ancora verificata.

13.6. Peraltro, poiché all'origine della contaminazione del prodotto vi è una condotta gravemente impropria, realizzata attraverso l'uso di sostanze tossiche e nocive, la parte che ne è responsabile è la meno abilitata a potersi dolere dell'inattuabilità del margine di certezza sulla consistenza del pericolo sanitario, ovvero a poter pretendere di riversare sul consumatore le incognite e gli eventuali rischi implicati da questo residuale limite cognitivo.

13.7. Deve dunque ritenersi che, alla stregua del peculiare contesto che fa da sfondo alla vicenda, nel bilanciamento tra gli opposti interessi vada privilegiato quello pubblico sanitario e che il peso/costo di scelte cautelative imposte dal dubbio residuale sui margini di rischio non possa che gravare sul soggetto responsabile della condotta illecita. In questo senso e più in generale, la parte appellante trascura di considerare il quadro fattuale nel quale si sono svolti gli accertamenti dei NAS, da cui è emerso – dando poi luogo a un procedimento penale il cui esito in questa sede ha scarsa o comunque relativa importanza – il fondato sospetto che i prodotti in questione fossero stati sottoposti a trattamento non consentito con uso di insetticidi: tutto ciò è considerato “*non rilevante*” dalla parte appellante, secondo la quale conterebbe solo il superamento - o meno – dei valori di cui al Regolamento [CE] n. 396/2006 del 23 febbraio 2005, ma in realtà assume assoluto rilievo nell'indirizzare l'operato dell'Amministrazione in un contesto necessariamente orientato da una premessa condizionante che attiene all'origine della contaminazione alimentare.

13.8. D'altra parte, se è ben vero che la legislazione comunitaria di settore, e quindi anche il richiamato Regolamento n. 178/2002, è ispirata dall'approccio scientifico, resta nondimeno fermo e normativamente sancito il ricorso all'approccio precauzionale nelle ipotesi in cui non sia possibile raggiungere un adeguato livello di certezza scientifica, soprattutto per mancanza di conoscenze sulla specifica materia scrutinata. Detto principio “*fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di scongiurare i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi e prima che subentrino più avanzate e risolutive tecniche di contrasto. 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” (Cons. Stato, sez. III, n. 6655 del 2019).

13.9. Questa conclusione nel caso specifico tiene anche conto del fatto che già in passato - secondo quanto riferito, senza smentita, dalla difesa di parte appellata - si erano registrate irregolarità riguardanti la gestione degli infestanti a carico della -OMISSIS- (cfr. -OMISSIS- nello stabilimento -OMISSIS-) nonché la presenza di evidente infestazione di ditteri parassiti e infestanti nei prosciutti crudi, -OMISSIS- presso entrambi gli stabilimenti di -OMISSIS-, anche da parte dell’Istituto Zooprofilattico delle Venezie in data -OMISSIS-.

13.10. Nello scenario sin qui descritto, il Collegio ritiene che il provvedimento finale abbia dunque effettuato un adeguato e ponderato bilanciamento tra tutti gli interessi in gioco che, tenendo conto di questo insieme di circostanze, ha del resto fatto oggettivamente salva la maggioranza dei prosciutti coinvolti (il 57% del totale, rappresentato dalla somma di quelli liberati e in autocontrollo, 4.921, e di quelli da toelettare, 7.023), limitando la commercializzazione alla residuale quantità di 9.122 prosciutti sui 21.066 totali, quelli cioè a maggiore probabilità di essere nocivi perché irreparabilmente contaminati, in corretta applicazione della previsione dell’art. 14, par. 6, del Regolamento n. 178/2002/CE.

14. In relazione alle ulteriori argomentazioni e produzioni istruttorie di parte appellante occorre osservare che la prospettiva temporale che consente di giudicare della congruenza delle determinazioni assunte dalla ASU-FC non può che essere quella *ex ante*, rapportata agli accertamenti esistenti alla data di adozione dell’atto (in ossequio al principio del *tempus regit actum*).

14.1. Tutte le risultanze analitiche successive al provvedimento e allegate agli atti del giudizio di appello (da ultimo con le memorie *ex art. 73 c.p.a.*) non possono, al contrario, assumere alcuna rilevanza ai fini della presente decisione, in quanto acquisite (i) dalla parte privata, in autonomia e senza contraddittorio, (ii) a seguito di analisi condotte su prodotti già oggetto di svincolo e nella completa disponibilità della ditta (che, quindi, potrebbe avere bonificato o selezionato secondo criteri di comodo i campioni da sottoporre ad analisi) e (iii) senza tenere conto del tempo trascorso e delle indicazioni formulate in proposito nel parere ISS -OMISSIS- 2022 (“*si precisa, in questo contesto che l’assenza analitica di residui di principi attivi nelle parti esterne dei prosciutti non costituisce un indicatore univoco di non trattamento anche in considerazione del tempo trascorso dall’ipotizzato intervento di disinfezione*”).

14.2. A quest’ultimo proposito, l’appellante non contesta specificamente la circostanza – evidenziata reiteratamente dall’Amministrazione, e che si appalesa decisiva ai fini delle valutazioni da compiere sulla rilevanza e l’ammissibilità di tale nuova documentazione – per cui il decorso del tempo non è irrilevante al fine del permanere sui prosciutti *de quibus* delle tracce della contaminazione che hanno determinato il provvedimento impugnato in primo grado, dal momento che queste tendono gradualmente a scomparire in modo da rendere del tutto inconfidente l’effettuazione a distanza di tempo di nuovi esami tecnici se, come esposto, l’obiettivo è – come dovrebbe essere nel giudizio amministrativo di annullamento, che ha oggetto l’impugnazione di un provvedimento amministrativo i cui vizi ovviamente devono essere dimostrati dal ricorrente con riferimento al momento in cui è stato adottato – inficiare le analisi tecniche su cui si sono basate le determinazioni dell’Amministrazione.

14.3. Ne consegue che, prima ancora che inammissibili alla stregua dell’art. 104, comma 2, c.p.a., sono irrilevanti ai fini del decidere sia le nuove relazioni tecniche commissionate dall’appellante dopo la sentenza di primo grado, sia le (numerossime) schede relative a nuove prove tecniche successivamente effettuate sui campioni di prosciutto *de quibus*, sia gli atti relativi a nuove ispezioni eseguite dalla stessa Amministrazioni in tempi più recenti.

14.4. Resta comunque ferma anche l’inammissibilità processuale *ex art. 104, comma 2, c.p.a.* delle nuove produzioni, trattandosi di prove analitiche che avrebbero potuto essere effettuate in concomitanza con il giudizio di

primo grado, in modo da essere allegate in quel contesto agli atti di causa e che, comunque, per le ragioni innanzi evidenziate, non si rivelano in questa sede indispensabili ai fini della decisione.

15. Alla luce di quanto sopra, deve ritenersi congruamente e solidamente motivata (e, comunque, immune dai vizi denunciati da parte appellante) la determinazione dell'Amministrazione di sottrarre al consumo umano quella parte dei prosciutti per i quali era emersa la contaminazione della porzione edibile.

Conseguentemente, risultano prive di consistenza anche tutte le altre doglianze riproposte nell'appello, e in particolare:

- quella proposta avverso la "toelettatura" imposta per i prosciutti laddove la presenza degli antiparassitari era stata riscontrata sulle parti non edibili, atteso che la censura di parte ricorrente presuppone l'assenza di rischi per la salute umana per i prodotti contaminati nella parte edibile e conseguentemente l'impossibilità che questi possano contaminare gli altri prosciutti (di modo che, caduto il primo presupposto, cade anche la censura *de qua*);

- quella proposta avverso l'ordine di procedere a un "*piano di analisi in autocontrollo*" per tutti i lotti di prosciutto a suo tempo bloccati, ma non inclusi nel precedente campionamento, proprio perché le risultanze di quest'ultimo, unitamente al contesto in cui gli accertamenti erano stati avviati, rendeva non irragionevole temere che anche in tali ulteriori lotti potessero rinvenirsi tracce di contaminazione.

16. Va invece respinto come inammissibile, in quanto del tutto inedito rispetto al contenuto del ricorso di primo grado e al tenore introduttivo dell'appello, il rilievo concernente la disparità di trattamento asseritamente consumatasi rispetto alla vicenda che ha interessato la società -OMISSIS- (memoria depositata il 7 settembre 2023, pag. 8 e ss.): questo rilievo preliminare esime il Collegio dall'esaminare le pur diffuse repliche svolte da ASU-FC (memoria depositata il 18 settembre 2023) in ordine alle oggettive eterogeneità che consentirebbero di differenziare i due casi e di fugare in radice il presupposto della lamentata disparità.

16.1. Al contempo, va dichiarata l'inammissibilità anche delle nuove censure sollevate dall'istante per la prima volta in appello, in chiara violazione del divieto di cui all'articolo 104, comma 1, c.p.a., e segnatamente:

a) quella afferente alla mancanza di "*competenze tecniche*" in capo ai componenti del collegio che aveva assistito le determinazioni dell'Amministrazione (pagg. 14-15 dell'appello), collegio del quale peraltro la ricorrente nel ricorso introduttivo aveva dichiarato di non conoscere la composizione (pag. 31 del ricorso di primo grado), apprendendola poi solo in corso di causa dagli scritti di controparte;

b) quella afferente alla violazione del contraddittorio procedimentale (pag. 15 dell'appello).

16.2. La complessiva infondatezza delle istanze e deduzioni avanzate dalla parte appellante e sin qui esaminate consente di assorbire anche le censure sul tema risarcitorio e, con esse, anche le preliminari eccezioni alla ritualità della relativa domanda (sollevate sotto il duplice profilo della pur evidente violazione dei limiti dimensionali dell'atto che la veicolava in primo grado e del carattere solo eventuale ma non attuale del danno lamentato).

17. L'appello va quindi conclusivamente respinto, con assorbimento delle ulteriori eccezioni non specificamente esaminate.

18. Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte appellante a rifondere in favore della parte appellata le spese di lite che liquida nell'importo onnicomprensivo di € 3.000,00 (tremila), oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile

2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità di persone e società citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Pescatore

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.