

Commenti e Note

Sull'official detention: raffronti e compatibilità con istituti e modelli

Francesco Aversano

1.- Premessa

Il TAR Piemonte, Sez. I, con sentenza n. 589 pubblicata il 21 giugno 2022, si è pronunciato su un ricorso di una società operante nel campo delle attività di «produzione, distribuzione, commercializzazione nonché importazione ed esportazione di prodotti per la cura della salute e del benessere psicofisico della persona umana e animali, fatta eccezione per quelli cui la legge riserva la vendita alle sole farmacie, integratori dietetici, alimentari e *Novel Food* destinati alla alimentazione umana ed animale...»¹.

Il ricorso era stato proposto contro la Regione Piemonte, Dipartimento di Prevenzione Struttura Igiene Alimenti, non costituita in giudizio, e l'Azienda Sanitaria Locale di Asti - ASL AT, per l'annullamento del provvedimento del Direttore f.f. del Dipartimento di prevenzione struttura igiene alimenti e nutrizione (SIAN) dell'ASL-AT, emesso in data 15 luglio 2020, e recante la convalida del blocco ufficiale di prodotti della ricorrente, operato congiuntamente da personale del servizio SIAN dell'ASL AT e dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - NAS di Alessandria.

2.- Il fatto

La vicenda riguarda un'attività ispettiva di natura igienico-sanitaria, a seguito della quale veniva accertata la detenzione per la successiva commercializzazione di n. 2 imballi globali contenenti alcuni flaconi privi di etichettatura. Inoltre, dalla scheda di produzione, risultava che i prodotti contenessero «olio di canapa ed estratto di *cannabis sativa*». In tale contesto, gli addetti al controllo ritenevano che i prodotti potessero rientrare nella disciplina del Reg. (UE) 2283/2015 e, pertanto, fossero qualificabili come *novel food* e soggetti a una previa autorizzazione²; ciò implicando non poche connessioni con la «tutela della salute pubblica ex Reg. (CE) n. 178/2002 e art. 65 e 138 del Reg. (UE) 2017/625»³. Si provvedeva, quindi, a disporre il blocco ufficiale di prodotti, astucci e foglietti illustrativi, e con successivo provvedimento di convalida il Direttore F.F. del SIAN dell'ASL AT li lasciava in custodia giudiziale al legale rapp.te, «con diffida a manometterli o farne oggetto di commercializzazione/somministrazione fino a successive disposizioni della ASL, previa eventuale richiesta dell'interessato».

Avverso il provvedimento di convalida, la società proponeva ricorso, deducendo:

«1) la violazione di legge ed eccesso di potere, in relazione all'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nella disponibilità del ricorrente, (...), del direttore generale dell'ASL AT contenente la delega di funzioni al direttore del Sian;

(¹) La sentenza in esame e le altre di natura amministrativa richiamate nel presente contributo si possono rinvenire in www.giustizia-amministrativa.it.

(²) Sulla portata di questo regolamento, si veda L. Scaffardi, *Novel Food, una sfida ancora aperta*, in Aa.Vv., *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, II, a cura di L. Scaffardi - V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, p. 739: «La complessiva riscrittura che ne è derivata testimonia l'attenzione da parte del legislatore comunitario nei riguardi di un tema di particolare attualità e importanza, con notevoli ricadute anche sul piano nazionale, perché è proprio dall'intreccio di norme europee e interne ai singoli Stati che deriva la regolamentazione dei criteri relativi all'immissione sul mercato dei prodotti alimentari».

(³) L'art. 65 «Sospetta non conformità e intensificazione dei controlli ufficiali» si inserisce nel quadro delle «Azioni in caso di sospetta non conformità e di non conformità di animali e merci che entrano nell'Unione». In base a tale norma, le autorità effettuano controlli per confermare il sospetto o dimostrarne l'infondatezza e «dispongono il blocco ufficiale delle partite in attesa dei risultati dei controlli ufficiali».

2) la violazione di legge ed eccesso di potere, per illegittimità dell'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nelle disponibilità del ricorrente, (...), determinato da assenza e, comunque, carenza di motivazione;

3) la violazione di legge ed eccesso di potere, per illegittimità dell'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nelle disponibilità del ricorrente, (...), determinato da falsa applicazione di norme di legge».

Si costituiva, quale resistente, l'Azienda sanitaria locale di Asti, producendo documentazione e depositando un'articolata memoria difensiva. Il Tar Piemonte, ravvisando un possibile difetto di giurisdizione, riteneva di assegnare alle parti un termine per il deposito di memorie, e l'ASL AT - con successivo atto - riaffermava la giurisdizione del Giudice Amministrativo sulla controversia, nonché la legittimità dell'operato dell'amministrazione. Il Collegio definitivamente pronunciando sul ricorso lo dichiarava inammissibile, sussistendo la giurisdizione del Giudice Ordinario.

Il blocco ufficiale, infatti, «va ricompreso, a seconda della funzione concretamente svolta, o nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare, con conseguente devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, o tra le sanzioni patrimoniali amministrative, di cui ugualmente, come infra chiarito, si ritiene che la cognizione sia in termini sistematici devoluta al GO». Inoltre, «la posizione giuridica del destinatario qui azionata, anche ad attribuire al provvedimento carattere di definitività, presenta la consistenza di diritto soggettivo e resta, nella sistematica generale delle

sanzioni amministrative di carattere patrimoniale che governa il nostro ordinamento, devoluta alla cognizione del giudice ordinario».

3.- Le questioni

La sentenza in commento offre molteplici spunti di riflessione che non investono solo la natura e la portata del *blocco ufficiale* durante le attività di vigilanza, ma riguardano anche la collocazione dell'istituto nel contesto dell'*European Food Law* e della normativa interna, non trascurandosi il delicato profilo dell'autonomia procedurale degli Stati, considerato che il diritto dell'U.E. - in questo ambito - si limita a chiedere agli Stati membri l'esercizio delle proprie competenze in conformità agli scopi della norma europea, lasciandoli però liberi di autodeterminarsi nelle forme e nel titolo di giurisdizione⁴. Pertanto, sembra questa un'occasione favorevole per poter confrontare la disciplina nazionale delle attività amministrative di controllo, ancora imperniata sugli schemi della l. n. 689/81, con i modelli proposti in sede europea⁵, così come presenti *in primis* nel paniere di «azioni» previste dagli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625.

Sono evidenti, infatti, le implicazioni tra i possibili impieghi del blocco ufficiale durante i controlli, nelle diverse situazioni di fatto e nei casi di sospetta o acclarata non conformità. E questo, anche quando sussistano dubbi sull'identità o sull'effettiva destinazione della partita, o sulla corrispondenza tra la partita e le sue garanzie certifi-

(⁴) In materia, com'è stato annotato osservato, «l'autonomia processuale degli Stati membri è stata confermata dalla sempre più stringente giurisprudenza della Corte di giustizia in una competenza procedurale funzionalizzata: nell'ambito del cui perimetro di discrezionalità normativa l'originalità di ogni sistema nazionale di diritto processuale è fortemente condizionata dalle esigenze dell'effetto utile dell'effetto diretto della norma europea di diritto materiale, rese prescrittive dall'obbligo di interpretazione conforme. Vi sono, in effetti, diversi istituti processuali e procedurali di diritto nazionale che ostacolano il piano dispiegarsi dell'effetto utile dell'effetto diretto della norma europea di diritto materiale». Così M. Giavazzi, *L'effetto preclusivo del giudicato: la Corte di giustizia chiarisce il proprio pensiero. L'autonomia procedurale non è dunque un paradiso perduto*, in *Il Dir. UE*, n. 1-2015, p. 239.

(⁵) Sulla «organizzazione dei controlli ufficiali in Italia», si rinvia a P. Borghi, in Aa. Vv., *Compendio di diritto alimentare*, X ed., Milano, 2022, p. 352: «Lo schema delle competenze in tema di controlli e di irrogazione delle sanzioni (due funzioni che, nel nostro sistema amministrativo sono distinte), nell'ordinamento italiano è tutt'altro che chiaro. Non vi sono, sostanzialmente, criteri di ripartizione lineari: a chi spetti la competenza a svolgere il controllo ufficiale sugli alimenti è stabilito di volta in volta in vari atti legislativi che, storicamente, hanno istituito i diversi Enti o uffici controllori, o ne hanno modificato la "fisionomia", o ne hanno modificato o riformulato i compiti e le funzioni».

cate; ciò potrebbe consentire, infatti, all'autorità procedente di predisporre il blocco della partita interessata fino all'ottenimento dei risultati dei controlli ufficiali, per confermare dubbi o sospetti, ovvero dimostrarlo infondato.

Prima di analizzare i profili delle competenze (in fase di accertamento) e il perimetro della giurisdizione (in sede decisoria), occorre evidenziare come le motivazioni della sentenza sollecitino alcuni preliminari raffronti tra diritto unionale e legislazione nazionale. Al riguardo, verrebbe utile servirsi di un criterio intertestuale per analizzare l'insieme delle relazioni che si manifestano all'interno della disciplina sui controlli⁶, nel tentativo di raggiungere per tale via margini sempre più rassicuranti di conformazione delle regole interne ai principi contenuti nel Reg. (UE) 2017/625. L'intento, del resto, è quello di conseguire l'obiettivo che il nostro legislatore interno si è prefigurato nel d.lgs. n. 27/2021: quello di affinare la normativa interna - e gli istituti in essa presenti - secondo i modelli europei.

Seguendo tale indirizzo si darebbero garanzie più solide anche alle istanze di armonizzazione, emergenti dalla sentenza in esame, e che si rilevano tra l'altro nel passaggio motivazionale in cui il Collegio sottolinea come il solo dato letterale delle disposizioni sui controlli non possa risultare «decisivo ai fini della corretta qualificazione giuridica di tale istituto, nonché della individuazione del giudice fornito di giurisdizione, tanto più se si considera che l'istituto è stato recepito nel nostro

ordinamento con la stessa denominazione utilizzata dal regolamento europeo e manca di esatto corrispettivo nell'ordinamento nazionale in quanto, come spesso accade, il legislatore eurounitario, dovendosi confrontare con diversi ordinamenti, utilizza concetti atipici e lati, che ogni ordinamento dovrà rendere coerenti con il proprio sistema nazionale». Sul punto, giungerebbe immediato il richiamo alla pervasiva conformazione cui è sottoposto il diritto alimentare nazionale ad opera di quello europeo e della giurisprudenza della Corte di Giustizia, segnatamente nella delicata e sensibile area dell'individuazione delle fattispecie di rilevanza penale⁷. Al riguardo, appare oramai incessante l'attività d'integrazione delle condotte fraudolente alle linee di principio e agli standards regolatori insiti nei macrotesti della legislazione europea⁸, senza trascurare l'opera di adattamento degli illeciti contro la salute ai nuovi concetti di *pericolo* e *rischio*⁹.

Per quel che attiene al *blocco ufficiale*, tuttavia, non si dovrebbe parlare di una vera e propria conformazione, in presenza di un'applicazione diretta della procedura europea nel contesto delle «azioni delle autorità competenti» e delle «sanzioni» (artt. 137 e ss. del Reg. (UE) 2017/625). La fattispecie, difatti, non gode di alcun conforto testuale a livello nazionale e, pertanto, va considerata solo nella sua dimensione originaria. Tale circostanza non trova molti precedenti nella legislazione alimentare: basti vedere, ad esempio, ciò che accade in tema di «controperizia», laddove al

⁽⁶⁾ Per un'analitica ricostruzione della materia dei controlli, si rimanda a F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, 1-2018, pp. 11-36.

⁽⁷⁾ *Amplius*, si veda A. Bernardi, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Annali dell'Università di Ferrara - Scienze giuridiche*, vol. XI, Ferrara, 1997, p. 146 ss., per cui tutte le norme (anche penali) di fonte nazionale devono essere lette, ove possibile, conformemente alle fonti CE, con seguente rigetto di ogni altra interpretazione di tali norme, se incompatibile con il diritto europeo. Sull'evoluzione del diritto penale alimentare in termini di integrazione ai modelli europei, cfr. A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, II, *Reati di comune pericolo mediante frode*, Milano, 2013, p. 250 ss.

⁽⁸⁾ Su questi temi si rinvia a P. Borghi, *Il diritto agroalimentare italiano e il diritto sanzionatorio: una liason antica*, in Aa.Vv., *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Prevenzione, repressione*, L. Foffani - A. Doval Pais - D. Castronuovo (a cura di), Milano, 2014, p. 68.

⁽⁹⁾ «Le ricadute sulla conformazione del diritto penale in materia alimentare sono state inevitabili; basti pensare all'ampio ricorso, in questo settore normativo, alla tecnica del reato di pericolo astratto, per reagire efficacemente alla diffusività dei rischi alimentari». Così V. Mongillo, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in *Dir. pen. cont.*, n. 4-2017, p. 1.

modello di cui all'art. 35 del Reg. (UE) 2017/625 sono state collegate - non senza criticità - alcune disposizioni interne, poste in corrispondenza dei principi unionali in materia di *second expert opinion*¹⁰. In proposito, gli artt. 7 («*controperizia*») e 8 («*controversia*») del d.lgs. n. 27/2021 prevedono una singolare articolazione delle predette procedure e, nel contempo, illustrano le modalità operative che devono essere seguite in Italia per esercitare il «diritto di chiedere un esame documentale del campionamento, dell'analisi, della prova o della diagnosi a cura di un altro perito riconosciuto e adeguatamente qualificato» (come previsto nell'art. 35, Reg. UE 2017/625).

La stessa corrispondenza può rinvenirsi pure in tema di «*obblighi*» di ritiro/ricambio dei prodotti non conformi da parte degli operatori del settore alimentare. Ed infatti, le procedure individuate a livello generale dall'art. 19 del Reg. (CE) n. 178/2002, vengono specificate (con annesse previsioni sanzionatorie) nell'art. 3 del d.lgs. n. 190/06, in tema di «*Violazione degli obblighi derivanti dagli artt. 19 e 20 del reg. (CE) n. 178/2002 relativi all'avvio delle procedure per il ritiro dal mercato*».

La norma nazionale, infatti, prescrive che «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»¹¹.

4.- *La nozione di blocco e la "sistemazione" nelle fonti*

L'*official detention*, ai sensi dell'art. 3, n. 47, del Reg. (UE) 2017/625, consiste in una «procedura mediante la quale le autorità competenti fanno sì che gli animali e le merci soggetti a controlli ufficiali non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione; comprende il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti».

La nozione, come detto, è presente nella sola normativa europea, sebbene a livello interno sia corrente un ragguglio nell'art. 5 del d.lgs. n. 27/2021, a proposito delle misure che si possono impiegare, sia pure in modo «*residuale*», nel caso di «*non conformità*», e qualora non sussistano i requisiti del sequestro penale o amministrativo. In virtù dell'art. 5 del d.lgs. n. 27/2021, difatti, il blocco sarebbe applicabile nel caso di «*non conformità minori (nc) che non comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali*».

Risulta inevitabile, a questo punto, richiamare l'art. 2, co. 1), del d.lgs. n. 27/2021, concernente le attività delle autorità competenti di natura sanitaria, quale regola interna che sembrerebbe «avallare» la diretta applicazione del blocco di matrice europea alle situazioni di rischio alimentare. Tali organi, infatti, possono adottare direttamente le «*azioni esecutive*» previste dagli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625, tra le quali è plausibile sistemare anche il blocco, insieme ad altri provvedimenti, quali ad esempio, il divieto d'immissione in commercio, di spostamento, di

⁽¹⁰⁾ In materia, si consenta il rinvio a F. Aversano, *Controperizia e blocco ufficiale. Il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, pp. 47-64.

⁽¹¹⁾ Sotto il profilo delle criticità, come giustamente osservato, «Un primo aspetto di una certa importanza è costituito dall'indicazione "essendo a conoscenza", utilizzata dall'art. 3 co. 1 del d.lgs 190/06 per stabilire entro che termini l'impresa possa essere sanzionata in caso di mancata attivazione del sistema di ritiro prodotto. In effetti l'indicazione sembrerebbe confinare la sanzionabilità alle sole ipotesi in cui l'imprenditore abbia certezza dell'esistenza di un difetto sanitarmente rilevante nella propria merce, mentre l'articolo 19 del regolamento 178/02 CE utilizza una formulazione molto più ampia, stabilendo l'obbligo di attivazione ogni qualvolta "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 (...)»». Così V. Rubino, *Le sanzioni amministrative per la mancata attuazione dei sistemi e delle procedure per la sicurezza alimentare: prime valutazioni relative alle filiere alimentari*, in *Diritto.it*, pubbl. il 28/09/2006.

ingressi nell'UE o esportazioni di animali e merci. In aggiunta al dato normativo, è lo stesso TAR a sottolineare la piena e diretta attuabilità del blocco ufficiale in base alla sola regola europea (art. 3, n. 47, del Reg. UE 2017/625), senza ricorrere quindi ad alcuna forma di interposizione - anche modale - da parte di regole nazionali. E questo, sulla scorta di un indirizzo ermeneutico che sembrerebbe avvalorare la prospettiva intertestuale sopra indicata, e che vuole il blocco necessitante di «un inquadramento sistematico alla luce della normativa sovranazionale e nazionale vigente in tema di igiene e sicurezza dei prodotti alimentari e dei relativi controlli». Detta “sistemazione”, tuttavia, lascerebbe spazi sia pur velati a una dissonanza, laddove s'indugiasse su quella parte della motivazione in cui il TAR dà qualche motivo per “giustificare” l'applicazione diretta del blocco solo perché - nel caso di specie e al momento dell'impugnazione dell'atto - non era stata ancora adottata “la specifica legge nazionale di recepimento”. Ma forse avremmo più disposizione a parlare di adeguamento, *rectius* di coerente adattamento¹². In una prospettiva intertestuale, difatti, le ragioni di un'applicazione diretta del blocco o di altre azioni preventive andrebbero individuate ancor prima nella *General Food Law*, segnatamente nell'art. 14, par. 8)¹³. Si verte, infatti, su un modello concettuale di rilievo, che attiene alle ipotesi di probabili incidenze sui “requisiti di sicurezza” dei prodotti. Ed invero, il fatto che un alimento risulti conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili «non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per

imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio».

Nella medesima ottica prudenziale, inoltre, andrebbe osservata anche la disposizione presente nell'art. 14 par. 6) del Reg. (CE) 178/2002, dalla quale sembra affiorare una presunzione legale che lascerebbe margini di applicazione anche per lo strumento del blocco ufficiale. Secondo il legislatore europeo, infatti, se un alimento a rischio fa parte di una partita, lotto o consegna di alimenti della stessa classe o descrizione, è ragionevole presumere «che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio».

5.- *Raffronti tra blocco e sequestro amministrativo*

Il blocco ufficiale va collocato nel campo delle misure amministrative che possono essere disposte dall'autorità competente in presenza di un illecito anche di lieve entità, a prescindere - come vedremo - dalla natura sanitaria o commerciale del medesimo e dall'origine nazionale, europea o extra UE. La procedura europea, tuttavia, sembra essere avvolta dalle stesse criticità che investono il sequestro cautelare amministrativo, soprattutto per quel che attiene agli effetti del provvedimento e alle verifiche dei requisiti del vincolo (in ordine al merito e alla legittimità) da parte di un soggetto

(¹²) Al riguardo, v. G. Grasso, *La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in *Giust. civ.*, n. 2-2017, p. 528, «L'obbligo di garantire la tutela delle situazioni giuridiche soggettive sorte per effetto delle norme dell'ordinamento giuridico UE non può ammettere ritardi derivanti da disposizioni interne che eventualmente prevedono meccanismi di ricorso non previsti per garantire finalità istituzionali dell'Unione».

(¹³) «Il fatto che un alimento sia conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio». Al riguardo, si veda l'importante sentenza della Corte di giustizia UE, Sez. VIII, 28 aprile 2022, in causa C-89/21, dalla quale, tra l'altro, emerge l'importante principio per cui «l'articolo 14, paragrafi 1, 2, 7 e 8, del regolamento n. 178/2002 consente quindi alle autorità nazionali competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni all'immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato degli alimenti che, nonostante la loro conformità a specifiche disposizioni del diritto dell'Unione loro applicabili, danno a tali autorità motivi oggettivi di sospettare che tali alimenti sono a rischio. Tale disposizione, tenuto conto della sua importanza al fine di raggiungere un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento, deve essere interpretata in senso ampio».

diverso da quello che predispone materialmente l'atto (art. 13 della l. n. 689/81)¹⁴. E questo, perché il sequestro amministrativo, profilato *illo tempore* secondo uno schema multifunzionale, venne abbozzato dal legislatore italiano nella stessa norma destinata agli «atti di accertamento», e in un contesto normativo, quello della legge sulla depenalizzazione, che non si è mai distinto per chiarezza ed effettività. Al riguardo, nota è la posizione della Corte costituzionale (sent. n. 151/2021) sulla necessità di un tempestivo intervento legislativo nel settore, stante il profilo lacunoso che tocca la l. n. 689/81, in specie nei punti in cui - in formule inattuali - «colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione»¹⁵.

Per il sequestro amministrativo, e così pure per il blocco, non è prevista alcuna *convalida* in senso tecnico¹⁶. Nella vigente legislazione, però, emergono alcune disposizioni che sottintendono analogie con il procedimento penale e, per altro verso, rivalutazioni *ex post* della misura da parte dell'autorità competente, provocate tuttavia dal destinatario del provvedimento (art. 19, l. n. 689/81). Sul punto, andrebbe anche richiamato l'art. 5 del d.p.r. n. 571/82 (attuativo della l. n. 689/81), che adombra una verifica sull'atto da

parte di un'autorità competente sovraordinata. Tale norma, infatti, prevede che «quando si tratta di cose che possono alterarsi», come nel caso degli alimenti, l'autorità individuata per l'irrogazione delle sanzioni (ex art. 18 della l. n. 689/81), «se ritiene di dover mantenere il sequestro», potrà autorizzare il pubblico ufficiale procedente «a procedere alla loro alienazione o distruzione, disponendo, se del caso, che delle stesse siano previamente eseguite fotografie o altre riproduzioni ovvero che siano prelevati campioni». Sia per il sequestro, sia per il blocco, la *convalida* andrebbe considerata soprattutto per le criticità che si legano alla sua natura di atto «atipico», sebbene essa venga convenzionalmente utilizzata nel sistema procedimentale sanzionatorio in base ad esigenze pratiche e interne alla pubblica amministrazione, che non sembrano rivestire caratteri propriamente giuridici (*infra*, par. 9). Si tratta, infatti, di un provvedimento interinale posto da un soggetto diverso da quello normalmente impegnato sul campo, orientato alla protezione degli interessi della pubblica amministrazione. In tal senso, essa rientra in una prassi della P.A. per verificare nei tempi più ristretti possibili la ricorrenza dei presupposti per la emissione dell'ordinanza ingiunzione di pagamento ovvero della confisca. In termini pratici, allora, ci troviamo di fronte a un'attività amministrativa che normalmente si dispiega su determinazioni dirigenziali di

(¹⁴) Il rinvio è a S. Cardin, *L'illecito punitivo-amministrativo: principi sostanziali, procedurali e processuali*, Padova, 2012, p. 158, con richiamo in nota 28) a M. Di Bari, *sub art. 13*, in Aa.Vv., *Codice delle sanzioni amministrative*, cit., p. 103, secondo cui «il sequestro previsto al secondo comma è finalizzato a garantire la fruttuosità della confisca, più che a salvaguardare l'attitudine probatoria del bene sequestrato; per ciò che riguarda il sequestro previsto al terzo comma, la previsione dell'obbligatorietà del sequestro esplicita la funzione di prevenzione, generale e speciale, della norma».

(¹⁵) Sul tenore della sentenza, si vedano V. Pullini, *La durata del procedimento amministrativo ex L. n. 689/1981 – Sentenza della Corte costituzionale n. 151/2021*, in www.alimentareavvocati.it, pubbl. il 30/09/21; C. Trapuzzano, *Spetta al legislatore l'individuazione di un termine per la conclusione procedimenti sanzionatori*, in www.altalex.it, pubbl. il 20/07/2021. La decisione della Corte, da ultimo, è stata largamente richiamata nella sentenza del T.A.R. Toscana, Sez. II, 21 novembre 2022, n. 1354, in specie dove viene sottolineato che il procedimento sanzionatorio, «riconducibile nel paradigma dell'agere della pubblica amministrazione, ma con profili di specialità rispetto al procedimento amministrativo generale, rappresentando la potestà sanzionatoria – che vede l'amministrazione direttamente contrapposta all'amministrato – la reazione autoritativa alla violazione di un precetto con finalità di prevenzione, speciale e generale, e non lo svolgimento, da parte dell'autorità amministrativa, di un servizio pubblico (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 15 luglio 2014, n. 15825), l'esigenza di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale, da parte dei consociati, delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare, proprio perché tale esercizio si sostanzia nella infrazione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dalla infrazione».

(¹⁶) Cfr. R. Ferrazzi, voce *Sequestro nel diritto amministrativo*, in *Dig. Pubbl.*, XIV, Torino, UTET, 1999, p. 35.

ratifica-conferma¹⁷, e che troverebbe pretesti nell'occorrenza di preservare l'efficacia del provvedimento amministrativo nell'esercizio delle funzioni di controllo deputate alle autorità competenti. Non va escluso, pertanto, che attraverso questa convalida si possano rilevare *ex officio* profili d'infondatezza comportanti la revisione totale o parziale della misura¹⁸.

6.- Natura del blocco e azioni delle autorità competenti

Le motivazioni del TAR Piemonte investono, come detto, importanti questioni sostanziali e procedurali, tra cui spiccano quelle rivolte alla determinazione dei poteri decisionali in capo agli organi giudicanti, al fine di esplicitare la propria corretta funzione giurisdizionale.

Prima di entrare nel merito di tali aspetti, è conveniente ripercorrere la genesi del blocco ufficiale, introdotto nel sistema dei controlli dal Reg. (CE) n. 882/2004 con un oggetto all'epoca circoscritto ad alimenti e mangimi. Si tratta di un campo di applicazione evidentemente diverso da quello definito nell'art. 3 del Reg. (UE) 2017/625, che estende la portata del blocco a tutti animali e merci.

A livello nazionale, come detto, non esiste neanche una nozione derivata di blocco, sebbene ne sia previsto un cenno nel decreto di adeguamento al regolamento europeo, con un legame alla legislazione nazionale che il Collegio individua nella «disciplina sanzionatoria (...) recepita nel nostro

ordinamento con il d.lgs. n. 27/2021». Su tale profilo si tornerà in seguito, allorché si proverà a sviluppare qualche considerazione sulla matrice realmente "sanzionatoria" del decreto e sulla natura - tutta da verificare - pienamente afflittiva e/o meramente cautelare del blocco¹⁹. Pur tuttavia, indipendentemente dalle conferme recate dalla norma nazionale, andrebbe innanzitutto chiarito che, accanto al termine *blocco* (di cui alla nozione principale), nell'art. 137, par. 2, lett. b) del Reg. (UE) 2017/625 si fa riferimento a una misura apparentemente diversa, ossia al «fermo ufficiale», da applicarsi in caso di possibili inosservanze della legislazione alimentare anche in termini di mero sospetto. In sostanza, si tratta dello stesso strumento descritto nella nozione di blocco, anche perché in lingua inglese le due figure sono unificate nella medesima locuzione di *official detention*, sia pure con un'operatività che per il "fermo" sembrerebbe limitata all'area sanitaria e alla prevenzione dei rischi per la salute.

Il *blocco* e il *fermo* non sono espressamente inseriti nell'alveo delle «azioni» previste dal successivo art. 138, qualora dovessero manifestarsi acclarate non conformità. Ciò, a parere di chi scrive, non esclude che i vincoli in esame possano essere comunque applicati anche in situazioni di illiceità certa, rientrando a pieno titolo nel novero delle misure azionabili. L'art. 138, infatti, stabilisce che le autorità competenti possono: a) intraprendere «ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore»; b) adottare «le misure opportune per assicurare che

(17) Al riguardo, v. TAR Sicilia, Sez. II, n. 767/2022, su un ricorso per l'annullamento di una determinazione dirigenziale avente ad oggetto ratifica e convalida di un sequestro amministrativo, dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

(18) Significativa è la posizione di V. Ferrara, *I provvedimenti ablativi della P.A.*, in *Riv. DGA*, n. 4-2018, p. 3, per cui «è necessario chiarire che parte della dottrina rileva la problematicità del rinvio operato dall'art. 13, legge n. 689/81 alle disposizioni del codice di procedura penale: infatti, si potrebbe sostenere che anche per il sequestro amministrativo, sia necessaria una convalida che dovrebbe provenire dall'autorità amministrativa competente, non certo da una autorità giudiziaria difficilmente individuabile; altra dottrina, invece, fa giustamente notare che, attese le difficoltà di trasposizione e la sufficienza della garanzia prevista dall'art. 19, legge n. 689/81, tale lettura appare inammissibile. Ne deriva, conseguentemente, che non è prevista alcuna convalida».

(19) «Il blocco ufficiale può essere disposto anche dall'operatore stesso che, in totale autonomia, anche se, sempre sotto controllo delle AC, può disporre il magazzinaggio degli animali o delle merci in attesa di un possibile ripristino della conformità». È questa l'ipotesi avanzata da G. Noce, *Il nuovo regolamento unionale sui controlli ufficiali (Regolamento (UE) 2017/625): un'altra rivoluzione nel settore agroalimentare ma un'opportunità per il veterinario aziendale*, in *Large Animal Review*, 26, 2020, p. 185.

l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi».

Secondo il TAR Piemonte, in entrambi i casi si tratterebbe sempre delle «azioni» previste dal Reg. (UE) 2017/625, ma che assumerebbero una differente portata effettuale, poiché quelle indicate nelle situazioni di sospetto (art. 137) andrebbero collocate in una logica cautelare ed interlocutoria; le azioni che attengono ai casi di non conformità (art. 138), invece, rappresenterebbero una forma, sia pure articolata, di «sanzione ablatoria». Sul punto, onde superare possibili malintesi relativi al profilo sanzionatorio²⁰, sarebbe stato auspicabile che per il blocco si fosse usata una formula terminologica più rigorosa: quella di «misura ablatoria» o anche di «provvedimento ablatorio», realizzati per finalità preventive e di tutela dell'interesse pubblico turbato dalla commessa infrazione.

Il profilo «afflittivo» a cui fa riferimento il TAR, invece, è anche il frutto della nota classificazione dot-

trinale volta a specificare le categorie ablatorie nel campo del procedimento sanzionatorio amministrativo²¹. Pertanto, non possono appalesarsi nel caso di specie antinomie rispetto ai principi stabiliti nell'art. 139 del Reg. (UE) 2017/625 (intitolato «Sanzioni», da intendersi nel diverso significato di «Penalties»)²², nella parte in cui viene previsto che sono gli Stati membri a fissare le penali da applicarsi in caso di violazione delle disposizioni della legislazione agro-alimentare, adottando tutte le «misure necessarie ad assicurare la loro attuazione»²³. Tanto, peraltro, sembrerebbe rilevarsi dalla stessa decisione in commento, laddove il Collegio - pur utilizzando il termine «sanzioni»²⁴, anziché quello di «azioni» - fa riferimento al provvedimento di convalida del blocco e alla sua duplice funzione: «in quanto nell'*incipit* dello stesso si evocano ad un tempo l'art. 138 del Reg. (UE) 2017/625 (che, come visto, elenca una serie, ancorché flessibile, di sanzioni, che presuppongono l'intervenuto accer-

(²⁰) «Seguendo un approccio marcatamente sostanziale, la giurisprudenza di Strasburgo ha dunque superato anche la distinzione, classica nel nostro ordinamento, tra sanzioni in senso stretto e provvedimenti ablatori-ripristinatori. Le prime, qualificabili come «pene in senso tecnico» in ragione del loro carattere esclusivamente (o prevalentemente) afflittivo, erano assistite dalle garanzie procedurali e giurisdizionali di cui alla l. n. 689 del 1981. I secondi, qualificabili come sanzioni solo in senso lato in quanto, in realtà, preordinati alla cura in concreto dell'interesse pubblico, erano esclusi dalle particolari garanzie che dovevano assistere la funzione sanzionatoria amministrativa: ad essi si applicavano semmai le previsioni della l. n. 241 del 1990». In tal senso M. Allena, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, in Federalismi.it, 4-2017, p. 3.

(²¹) Difatti, «pur muovendo dalla considerazione che la sanzione amministrativa si caratterizza in generale come forma di reazione della Pubblica Amministrazione alla violazione di un precetto e quindi per l'incidenza sfavorevole rispetto ad un interesse del destinatario (nozione di sanzione in senso ampio), il passo da compiere verso la costruzione di una categoria concettuale autonoma si sostanzia nell'accordare preferenza ad una nozione che valorizzi la specificità della stessa rispetto a tutti gli altri strumenti di reazione di cui è dotata l'Amministrazione (sanzione amministrativa in senso stretto)». In tale prospettiva, F. Pellizzer, *Disciplina sulle sanzioni amministrative ed ambito di applicazione*, in Aa.Vv., *La sanzione amministrativa*, A. Cagnazzo (a cura di), Torino, 2012, p. 6.

(²²) In tema, M. De Chiara, *Il potere amministrativo sanzionatorio: profili di giurisdizione*, in Federalismi.it, n. 23/2022, p. 97: «la definizione restrittiva di sanzione amministrativa non ci sembra in linea con la nuova, più ampia, concezione di pena, imposta dalla giurisprudenza della Corte EDU, la quale prescrive di andare «*behind the appearances*», per cogliere ciò che si manifesta come sostanzialmente penale. Tale giurisprudenza imponendo un'estensione della nozione di (quella *species* di sanzione che è la) pena al di là delle «etichette» nazionali, postula un ampliamento dello stesso concetto di sanzione in generale e dunque di sanzione amministrativa. Si dovrebbe perciò, a nostro avviso, riconoscere natura sanzionatoria in senso proprio anche alle misure non pecuniarie, bensì ripristinatorie o interdittive, che presentino, in particolare, il carattere della afflittività proprio delle misure sostanzialmente penali nel senso voluto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla sua Corte».

(²³) Il tema delle sanzioni amministrative «è stato sottoposto, negli ultimi anni, a una profonda revisione critica: ciò soprattutto in ragione dell'influenza crescente esercitata da alcune ricostruzioni emerse nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e progressivamente accolte nel nostro e in altri ordinamenti europei». In questi termini, M. Allena, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, cit., p. 2.

(²⁴) In generale, il tema delle sanzioni amm.ve è «tra quelli maggiormente complessi e articolati nella categoria delle scienze giuridiche, proprio perché dette sanzioni nascono prive di una propria classe giuridica, costringendo gli interpreti a porre in essere operazioni di astrazione in una logica tipicamente deduttiva, al fine di individuare principi generali desumibili da discipline diverse, come quella penale e quella civile». Così M. Difino, *Il diritto di essere ascoltato nei procedimenti amministrativi sanzionatori ex art. 18 l. 689/1981: un cambio di rotta non più rinviabile*, in Riv. giur. AmbienteDiritto.it, n. 4-2020, p. 3.

tamento di non conformità) e l'art. 65, che invece disegna un blocco finalizzato a consentire i necessari accertamenti e quindi, come detto, una misura cautelare ed interlocutoria». A prescindere dall'individuazione della categoria di riferimento, il blocco si profila pur sempre come uno strumento di estrema praticità, volto ad agevolare gli organi di controllo nell'individuazione di origine ed entità degli illeciti, e d'altro canto assai utile per stabilire le eventuali responsabilità dell'operatore. Al vincolo temporaneo dei beni, inoltre, potrà seguire anche l'applicazione di una diffida, tesa ad assicurare nel più breve tempo possibile che l'interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi²⁵.

7.- Le ambiguità nella disciplina nazionale

Il TAR Piemonte sottolinea ulteriori e possibili ambiguità scaturenti dalla lettura della disciplina nazionale e in specie dall'art. 5 del d.lgs. 27/2021 (intitolato «Non conformità»). Tale profilo si evince là dove il Collegio afferma che le autorità procedenti possono procedere al blocco ufficiale «ai sensi degli articoli 137 e 138», perché impropriamente il legislatore italiano «ha di fatto accomunato, limitandosi a riproporre la terminologia eurounitaria, misure che, tanto nella logica del regolamento europeo che nella sistematica nazionale, sono destinate a svolgere due diverse funzioni, l'una cautelare e prodromica ad un accertamento, l'altra sanzionatoria e/o *lato sensu* di riduzione in pristino». È questo, invero, il passaggio della sentenza dove si rende palese la

posizione del Giudicante circa la “duplicità funzionale” riconnessa al provvedimento di blocco. A fronte di tale indirizzo, tuttavia, restano i dubbi sollevati dallo stesso Collegio in ordine alla piena congruità del d.lgs. n. 27/2021 rispetto a regole e principi europei, in presenza di una certa “ambiguità presente nel dato normativo”.

A livello generale, le disposizioni “per l'adeguamento della normativa nazionale” non sembrano accompagnate da buona fortuna, se - com'è vero - sono state oggetto fin da subito di interventi normativi *ad hoc* (d.l. 22/3/2021, n. 42, conv. con mod. da l. 21/5/2021, n. 71), volti - da una parte - a ripristinare il corredo sanzionatorio della l. n. 283/1962 (imprudentemente abrogato nella prima pubblicazione del testo); e - dall'altra - a ripristinare talune condizioni di garanzia per l'interessato nel campo delle procedure di analisi su matrici alimentari.

Per altro verso, desta non poche perplessità la recente macro-ripartizione delle aree di controllo in capo alle autorità competenti. L'art. 2 del d.lgs. n. 27/2021, infatti, in materia di “Autorità competenti e altro personale afferente”, deferisce alle autorità sanitarie non solo le funzioni di pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali, ma anche il compito - che sembrerebbe esclusivo - di procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, e ad accertare e contestare le relative sanzioni amministrative nella vasta area igienico-sanitaria, della salute pubblica e della *food safety*²⁶.

Sugli stessi oggetti, ma per i profili “privi di impatto sulla sicurezza degli alimenti”, e per quanto

⁽²⁵⁾ In materia, V. Paganizza, *L'istituto della diffida nel settore agroalimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, pp. 107-132.

⁽²⁶⁾ Si verte su un'area particolarmente nutrita: «a) alimenti, inclusi i nuovi alimenti, e la sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti comprese le norme relative alle indicazioni nutrizionali e il loro coinvolgimento nel mantenimento dello stato di salute fornite sui prodotti alimentari, anche con riferimento ad alimenti contenenti allergeni e alimenti costituiti, contenenti o derivati da OGM, nonché la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti; b) mangimi e sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso, anche con riferimento a mangimi costituiti, contenenti o derivati da OGM; c) salute animale; d) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati ai fini della prevenzione e della riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali; e) benessere degli animali; f) prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari, dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione dei pesticidi».

attinenti alle aree più propriamente commerciali è stato invece designato il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Dette ripartizioni potrebbero incidere anche sulle forme di legittimazione e titolarità a disporre del blocco nel corso dei controlli, perché ove si desse conto del solo portato nazionale ne deriverebbe una fuorviante limitazione ai soli casi di inadeguatezze igienico-sanitarie. Mentre, invece, non pare potersi escludere l'applicabilità della misura ablatoria anche nei casi di irregolarità commerciali e di scorretta informazione (anche quando non vengano implicati profili di rischio per la salute), accanto ai tradizionali sequestri penali e amministrativi, non residuando dubbio alcuno sulla "diretta applicazione del regolamento".

8.- La funzione "complessa" del blocco

Il blocco ufficiale - a lume della ricostruzione operata dal TAR Piemonte - dev'essere qualificato come «strumento per la tutela della salute pubblica», e dunque configurarsi preferenzialmente come un vincolo di natura sanitaria. Del resto, così come indicato all'art. 5, co. 2), p. c) del d.Lgs. n. 27/2021, a seguito dell'abrogazione dell'art. 1 della l. n. 283/62, il sequestro cautelativo (sanitario) viene sostituito con il «blocco ufficiale», ai sensi degli articoli 137 e 138 del regolamento sui controlli ufficiali²⁷. In aggiunta a quanto previsto dalla disposizione nazionale, il blocco potrà essere direttamente applicato anche in luogo del più gravoso sequestro di cui all'art. 13 della l. n. 689/81, nelle ipotesi di non conformità alla legislazione alimentare, e pertanto si porrà quale naturale antecedente cautelare, propedeutico all'irro-

gazione di una sanzione pecuniaria. Non si tratta, allora, di un mero atto punitivo, ma di un provvedimento identitario che crea un'indisponibilità dei beni dell'interessato, e che nei casi di irreversibilità potrebbe essere seguito dalla confisca, quale conseguenza propriamente sanzionatoria dell'infrazione commessa²⁸.

Resterebbe quindi confermata la natura versatile del blocco, ponderabile normalmente per il suo significato cautelare, da intendersi tuttavia "breve, trattandosi di una misura pur sempre transitoria". Secondo il TAR Piemonte, inoltre, converrebbe adire anche a una diversa "funzione sanzionatoria", per cui il blocco andrebbe assimilato «ad una sanzione amministrativa di tipo ablatorio ancorché, sempre in ossequio al principio di proporzionalità, eventualmente limitata a singole prerogative dominicali e senza quindi giungere alla perdita definitiva di proprietà del bene».

Alla stregua di quanto sopra delineato, si tratterebbe di un modello "polifunzionale", ma utilmente esercitabile "a seconda della funzione concretamente svolta"; il blocco acquisirebbe in tal modo una struttura complessa, attraibile facilmente o «nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare, con conseguente devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, o tra le sanzioni patrimoniali amministrative, di cui ugualmente, come infra chiarito, si ritiene che la cognizione sia in termini sistematici devoluta al GO». Nella prima ipotesi, il TAR intesta al blocco ufficiale «un ruolo conservativo ("...gli alimenti non siano rimossi o manomessi...") per il tempo strettamente necessario a formulare una decisione definitiva sulla destinazione degli stessi e può preludere a misure più gravose, come il sequestro ex art. 354 c.p.p., il sequestro preventivo di

⁽²⁷⁾ Cfr. il documento della Regione Piemonte, D.D. 25 marzo 2022, n. 507, dal titolo *Approvazione del Piano Regionale Integrato dei controlli di Sicurezza Alimentare (PRISA 2022) e revisione del Protocollo Tecnico siglato tra Regione Piemonte e Istituto Zooprofilattico Sperimentale Piemonte, Liguria e Valle D'Aosta per l'effettuazione dei controlli microbiologici sugli alimenti e l'interpretazione e gestione degli esiti analitici*.

⁽²⁸⁾ Su due grandi temi del diritto punitivo contemporaneo e in particolare, da una parte, sugli "adattamenti" del principio di legalità penale al diritto sanzionatorio amministrativo nella cornice della materia penale costituzionale; dall'altra sulla ricerca di una «dimensione giuridica dell'efficacia, o secondo altra terminologia, dell'effettività, del diritto sanzionatorio amministrativo», si veda l'ampia ricostruzione di C. Gabbani, *Legalità ed efficacia deterrente delle sanzioni amministrative. riflessioni a partire da Corte costituzionale n. 5 del 2021*, in *Sist. pen.*, n. 10-2021, pp. 105-135.

cui all'art. 321 c.p.p., la confisca amministrativa ex art. 13 l. 689/81; in caso di regolare superamento della verifica ufficiale si può poi ottenere lo "sblocco" di quanto vincolato». A prescindere dalla funzione, tuttavia, il blocco andrebbe qualificato come una procedura dagli effetti analoghi, poiché in ogni caso incide sui diritti dell'interessato, «comportandone una compressione limitata nel tempo e mirata a salvaguardare la collettività dai rischi indotti dalla assunta pericolosità del bene», fino a che non ne sia accertata la conformità legale. E in questa primaria funzione cautelare, il blocco sembra potersi definitivamente delineare come una misura immediata e quale «provvedimento caratterizzato dalla finalità di anticipare la sottrazione dei beni ipoteticamente confiscabili al godimento e alla disponibilità dell'autore della presunta violazione». Appunto per questo, esso può costituire un tassello del procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa conclusiva.

Nella vicenda sottoposta al vaglio del TAR Piemonte, la documentazione versata in giudizio avrebbe nondimeno orientato il Collegio a considerare il blocco impugnato dal ricorrente come un "atto interlocutorio e di accertamento, mero presupposto per l'irrogazione di una sanzione amministrativa". Questo perché gli accertatori, sospettando la non conformità di taluni prodotti rinvenuti nei locali della società ricorrente, disponevano il blocco ufficiale e procedevano al campionamento del prodotto per le successive attività di accertamento, cui seguiva la contestazione di violazioni

amministrative, con la conseguente irrogazione di sanzioni pecuniarie²⁹.

9.- Sul profilo giurisdizionale

La riconduzione del blocco ufficiale nell'alveo proprio dei provvedimenti cautelari implica notevoli effetti sul versante operativo: in primo luogo, perché a tale strumento andrebbe legata anche la giurisprudenza amministrativa sviluppatasi *in itinere* sui temi della convalida del sequestro e sui relativi aspetti giurisdizionali.

È noto, infatti, il principio in base al quale «...non è ammissibile l'impugnazione autonoma del verbale di sequestro e dell'atto di convalida del medesimo in quanto trattasi di "atti che ineriscono ad un procedimento diretto alla irrogazione di una sanzione amministrativa ai sensi della legge n. 689/1981, con riferimento ai quali, ex art. 22 della citata legge n. 689, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario. Nella suddetta materia, infatti, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che la giurisdizione sul provvedimento di convalida del sequestro cautelare amministrativo spetta al giudice ordinario, inerendo ad un procedimento volto all'irrogazione di sanzione amministrativa»³⁰. Pertanto, sono devolute alla competenza del Giudice ordinario tutte le controversie che in materia di sanzioni amministrative abbiano carattere punitivo e/o afflittivo³¹, e volte a garantire solo il rispetto della norma violata posta a tutela dell'interesse pubblico, come succede per le san-

(²⁹) Come sottolineato, «L'attività provvedimento che sfocia nell'irrogazione della sanzione amministrativa si attegna alla stregua di un procedimento amministrativo, come tale soggetto al principio del c.d. "giusto procedimento", molto meno denso di significato garantistico rispetto all'anzidetto principio del giusto processo». In tal senso, C. D'Orazi, *Sanzioni amministrative sostanzialmente penali: è davvero la svolta?*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 1-2022, p. 7. L'Autore, in nota 34, offre alcuni richiami molto utili anche per la presente indagine. Sul versante dottrinale v. per tutti, C. Mezzabarba, *Sanzioni amministrative. Rassegna di giurisprudenza della Cassazione*, in *Foro it.*, 1994, I, pp. 1468 ss. In giurisprudenza, fra le pronunce più risalenti: Cass., S.U., 24 febbraio 1978, n. 926; Cons. Stato, Ad. Plen., 17 maggio 1974, n. 9. In entrambi i casi, si è soliti distinguere «fra "misure punitive", sindacabili dal giudice ordinario in quanto espressione di un potere non autoritativo e sostanzialmente vincolato, e "misure ripristinatorie", devolute alla cognizione del giudice amministrativo in quanto solo sussidiarie rispetto ad altro potere amministrativo».

(³⁰) *Ex multis*, TAR Basilicata, sent. n. 459/2011; TAR Campania, Sez. III, n. 17205/2010; TAR Veneto, Sez. I, n. 834/2014; TAR Napoli, Sez. V, n. 1129/2013; TAR Piemonte, Sez. I, n. 1289/2018.

(³¹) Cfr. C.E. Paliero - A. Travi, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, pp. 355-357; ed ancora, M.A. Sandulli, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1992, p. 2; altresì, E. Casetta, voce *Sanzioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, p. 599.

zioni consistenti nel pagamento di una somma di denaro disciplinate dalla L. n. 689/1981; legge, che, invece, non regolamenta espressamente le sanzioni interdittive, «nei cui confronti la posizione giuridica del privato ha sempre natura di diritto soggettivo»³².

Di prassi, come già evidenziato, non è ammissibile l'autonoma impugnazione del verbale di sequestro e dell'atto di convalida in quanto sono tutti e due provvedimenti da inquadrarsi nel più ampio procedimento volto all'irrogazione della sanzione amministrativa. Sul punto, tuttavia, la giurisprudenza ha chiarito che in base al vigente quadro normativo la materia *de qua* debba appartenere alla competenza del Giudice ordinario e non di quello amministrativo. Infatti, «né l'atto che dispone la misura cautelare, né il provvedimento di rigetto dell'opposizione in sede amministrativa contro la medesima (ovvero dell'istanza di dissequestro) sono impugnabili in sede giurisdizionale, mentre l'accertamento dell'illegittimità della suddetta misura può essere richiesto con ricorso ex art. 22 della l. n. 689 del 1981 contro il provvedimento di confisca»³³.

Peraltro, andrebbe anche considerato che, tanto nei verbali di sequestro o di blocco, quanto nei successivi provvedimenti di convalida, è consuetudine rinvenire anche il richiamo alle sanzioni pecuniarie applicabili alle violazioni riscontrate, ciò confermandosi che la natura del vincolo (come sequestro amministrativo ex art. 13 legge n. 689 del 1981 o anche quale blocco ufficiale), dovrebbe sfuggire alla cognizione del Giudice amministrativo. Per questo ulteriore motivo, il TAR Piemonte ha ritenuto che il blocco «sia più correttamente inquadrabile tra le misure cautelari e il ricorso, pertanto, ricada nella giurisdizione del giudice ordinario». Ma dopo aver qualificato la misura, viene altresì precisato «la cognizione dell'opposizione al provvedimento di convalida del

blocco ufficiale apparterebbe alla giurisdizione ordinaria anche nell'ipotesi in cui tale misura fosse da qualificarsi in termini di sanzione patrimoniale amministrativa».

Il Collegio, tuttavia, va anche oltre la valutazione del caso di specie, allorché tenta di contestualizzare le attività di controllo ufficiale che possono replicarsi nei casi previsti dagli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625. L'autorità competente, infatti, qualora venga accertata «la mera non conformità tecnica delle merci e animali alle norme vigenti in tema di igiene e sicurezza dei prodotti alimentari con giudizio sostanzialmente vincolato di conformità a legge e previa perizia può infatti disporre una misura in sostanza parzialmente ablatoria, incidente sul diritto di proprietà e/o sull'integrità patrimoniale del destinatario, il tutto in un settore (sicurezza alimentare) ove non opera alcuna norma di giurisdizione esclusiva». Al riguardo, non può sfuggire la suggestiva visione offerta dal Giudicante, che non attribuisce al comparto della *food safety* una valenza effettuale univoca, in favore di una apertura sistematica a più fattispecie, non limitabili alle ipotesi di giurisdizione esclusiva.

Non è un mistero, d'altro canto, come la giurisprudenza amministrativa sia altrettanto ricca di decisioni che attengono alla stessa area dei provvedimenti resi dalle autorità competenti nel corso dei controlli ufficiali. *Ex multis*, andrebbe segnalato quanto alla decisione del TAR Friuli n. 52/2018, in relazione ad una vicenda molto delicata in cui venivano impugnati una serie di provvedimenti amministrativi elevati dalle autorità sanitarie del territorio, in forza dell'art. 54 del Reg. (CE) n. 882/04 (norma poi sostituita dall'art. 138 del Reg. UE 2017/625). Nel caso di specie è stata confermata la giurisdizione amministrativa rispetto alle misure adottate durante il controllo ufficiale e consistenti, da una parte, nell'ordine di ritiro di una

⁽³²⁾ Così è dato leggere in TAR Basilicata, sent. n. 335/2014.

⁽³³⁾ L'art. 22 stabilisce, in particolare, che: «Contro l'ordinanza – ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca, gli interessati possono proporre opposizione davanti al Pretore del luogo in cui è stata commessa la violazione, entro il termine di 30 gg. dalla notificazione del provvedimento». V. TAR Napoli, Sez. III, sent. n. 17205/2010, con richiamo a Cass. civ., Sez. III, n. 10534/2000.

massa di latte in cui era confluita una partita che presentava un livello di aflatossine superiore al consentito; dall'altra, nel divieto di caseificazione da parte dell'acquirente e nella disposizione di smaltimento come materiale di categoria 1). Rilevante, altresì, è la motivazione con cui il TAR Friuli ha definito le azioni disposte ex art. 54 del Reg. (CE) n. 882/04, le quali «non hanno affatto natura sanzionatoria, bensì precauzionale, a tutela cioè della salute pubblica da un notorio fattore di rischio quale è per l'appunto l'aflatossina, le cui caratteristiche genotossiche e cancerogene sono ben conosciute. Sennonché è solo rispetto ai provvedimenti sanzionatori che occorre verificare che la condotta attiva o omissiva sanzionata sia stata cosciente e volontaria e sia stata commessa con dolo o colpa. In tutti gli altri casi, proprio perché il provvedimento non muove da un presupposto di riprovazione nei confronti dell'autore della condotta, la circostanza della sua assunta involontarietà non è impeditiva dell'adozione del provvedimento medesimo».

Con riguardo alle azioni di cui all'art. 54, sembra opportuno segnalare anche la sentenza del TAR Catanzaro, sez. II, n. 431/2012, vertente sull'impugnazione di un provvedimento di revoca e cancellazione della registrazione a carico di un'impresa. L'Asl territoriale, in proposito, ha invocato «quale presupposto di diritto l'art. 54 del regolamento CE 882/2004» dal titolo «Azioni in caso di non conformità alla normativa». A questo proposito, secondo il Collegio calabrese, l'attività di controllo si deve estrinsecare in una serie di misure contrassegnate da un «criterio di gradualità: dalla formulazione di prescrizioni, alla restrizione o divieto di immissioni sul mercato di taluni alimenti, alla sospensione e ritiro del riconoscimento». Il TAR, inoltre, ritenendosi competente a giudicare sulla presente vicenda, ha anche evidenziato gli stretti legami tra provvedimento comunitario (reg. CE n. 882/04) e normativa interna, in specie, il d.lgs. n. 193/2007, che va applicato in

aderenza ai principi posti dai regolamenti nel medesimo settore, anche riguardo alle azioni da intraprendere nei casi di non conformità³⁴.

10.- *Le ragioni di una diversità; alcuni punti chiave*

Da quanto appena evidenziato viene a profilarsi una diversità operativa all'interno delle azioni previste negli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625, nel senso che, per le misure "ordinarie", sarebbe di norma competente il Giudice amministrativo; quelle "straordinarie", invece, richiederebbero una valutazione del Giudice ordinario, data la valenza prevalentemente sanzionatoria o anche "pre-sanzionatoria" di tali misure.

Tale indirizzo troverebbe conferme nella stessa sentenza del TAR Piemonte, segnatamente nella parte in cui viene affermato che, in presenza dei requisiti di legge, l'Autorità competente potrà disporre il blocco ufficiale con provvedimento «che si presenta del tutto analogo alla confisca di cui alla legge n. 689/81, salvo rappresentarne una modulazione limitata ad alcune facoltà dominicali in ossequio al principio di proporzionalità, e quindi incidente direttamente sulla proprietà e/o sull'integrità patrimoniale del destinatario; pur nella natura "atipica" di questa sanzione, indotta dal suo diretto recepimento dal sistema europeo senza un puntuale sforzo di inquadramento in istituti nazionali già sistematizzati, non può quindi non considerarsi che la legge n. 689/1981, con la devoluzione alla cognizione del GO delle sanzioni amministrative di carattere prettamente patrimoniale, rappresenta nel nostro ordinamento una legge di principio in materia».

Andrebbe però sottolineato come la questione della competenza sia stata trattata dal Collegio in maniera insolita e forse "innovativa", laddove viene evidenziato che non è stato favorevole per l'amministrazione appellarsi alla tesi della giuri-

⁽³⁴⁾ In particolare, nell'art. 6 co. 7 del d.lgs. n. 193/2007 è previsto che «Nel caso in cui l'autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissa un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate».

sdizione del GA, in forza di una pur esistente giurisprudenza che lo ha visto spesso trattenere la giurisdizione (per altro al sommario esame cautelare) in fattispecie pressoché similari, e in cui erano stati adottati altri e diversi rimedi sanzionatori, pur alternativamente previsti dal reg. UE 2017/625, e «direttamente incidenti su atti amministrativi di autorizzazione (quali la revoca dell'autorizzazione al commercio del prodotto o all'esercizio di una attività commerciale)». Nel caso di specie, infatti, è del tutto pacifico - secondo il TAR - che il prodotto non beneficia di alcuna specifica autorizzazione al commercio e che nessun intervento sulla complessiva attività commerciale dell'impresa è stato adottato. In tal senso, «la posizione giuridica del destinatario qui azionata, anche ad attribuire al provvedimento carattere di definitività, presenta la consistenza di diritto soggettivo e resta, nella sistematica generale delle sanzioni amministrative di carattere patrimoniale che governa il nostro ordinamento, devoluta alla cognizione del giudice ordinario».

Alla luce di quanto sopra affermato, si possono individuare alcuni punti-chiave che riguardano il fenomeno cautelare in esame, alla caccia di possibili denominatori comuni o di eventuali dissonanze rispetto alle altre misure cautelari.

In primo luogo, dalle motivazioni della sentenza emerge una potenziale e risolutoria "parificazione" del blocco alla confisca, quale sanzione amministrativa accessoria ex art. 20 della l. n. 689/81, sulla quale si sono ripetute alcune decisioni volte a conformare l'istituto al diritto europeo³⁵. Tale equipollenza appare per certi aspetti forzata e poco persuasiva. Nel caso in esame, infatti, andrebbe considerata la presenza nel procedimento di due atti amministrativi necessari, anche se il primo (il blocco) ha un fondamento

giuridico certo, e si pone quale antecedente dell'altro (la convalida), che invece ha una qualificazione ancora indefinita.

Per altro verso, al blocco ufficiale potrebbe seguire l'irrogazione della confisca, così come accade nel caso del sequestro di cui all'art. 13 della l. n. 689/81. Al riguardo, infatti, l'art. 18 della l. n. 689/81 prevede che con l'ordinanza-ingiunzione dovrà essere disposta la restituzione, previo pagamento delle spese di custodia, delle cose sequestrate, a meno che non siano confiscate con lo stesso provvedimento ingiuntivo.

Pur tuttavia, qualunque funzione individui, il blocco determina pur sempre una limitazione dispositiva di merci o animali, giustificabile per ragioni preventive nelle ipotesi di sospetta non conformità o pericolo per la salute pubblica. Non pare potersi escludere, però, che la misura sia impiegabile anche nel caso di infrazioni di natura commerciale, quale quella dell'imperfetta etichettatura dei prodotti, anche qualora non vi siano incidenze sulla *food safety*.

Di sicuro, ci troviamo di fronte a un vincolo che incide sulla sfera patrimoniale dell'operatore e dell'impresa, normalmente in modalità temporanea. Nel caso si profilasse una situazione di permanenza, il blocco andrebbe convertito in un sequestro ai sensi dell'art. 13 della l. n. 689/81 (con successivo e autonomo provvedimento). In tale modo, si conferirebbe all'istituto - che è privo di un'adeguata collocazione nella disciplina interna - una prospettiva sistemica più aderente al profilo cautelare dispiegato nella l. n. 689/1981. In tale quadro, tuttavia, andrebbe consigliata una lettura affievolita del profilo punitivo che si leghebbe all'applicazione del blocco ufficiale, pur convenendosi sulla tesi della «atipicità» del quadro sanzionatorio di riferimento, improntato a logi-

⁽³⁵⁾ «La cosa che sembra di maggior interesse, ai fini della incidenza del diritto europeo nel nostro impianto giuridico, è che proprio affrontando la questione delle sanzioni reali di confisca di beni, con la sentenza sul caso Welch, sia stata sdoganata l'idea stessa della incompatibilità della finalità punitiva (propria del caso Engel). Questo importante assunto era stato già affermato dalla giurisprudenza europea e richiamato anche nella sentenza della C. Cost. n. 196/2010. Ci si riferisce alla sentenza della Corte eur. dir. uomo del 9.02.2005, causa n. 307-A/1995, caso *Welch v. The United Kingdom* in una ipotesi di confisca per equivalente». Così M. Difino, *Il diritto di essere ascoltato nei procedimenti amministrativi sanzionatori ex art. 18 l. 689/1981: un cambio di rotta non più rinviabile*, cit., p. 15.

che prevalentemente ripristinatorie dello *status quo ante*³⁶.

11.- Ipotesi conclusive

Dalla testualità della sentenza si possono enucleare alcuni aspetti sostanziali concernenti il *quid est* e l'*ubi consistam* di una misura centrale, peculiare nell'ambito delle attività ufficiali³⁷. E questo, sebbene il ricorso sia stato dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione in favore del Giudice ordinario, dinanzi al quale la controversia dovrà essere riassunta entro il termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della decisione, con salvezza di effetti sostanziali e processuali in conformità alla disciplina della *traslatio iudicii ex art. 11 c.p.a.*

Accanto al profilo giurisdizionale, infatti, la pronuncia del TAR Piemonte è apparsa davvero intrigante perché invoglia il legislatore nazionale ad adeguare compiutamente il sistema normativo interno, in vista di una definitiva armonizzazione con il dettato eurounionale. Per tale indirizzo, il blocco ufficiale non andrebbe considerato avulso dal contesto degli strumenti direttamente applicabili durante il controllo ufficiale, stante la funzione preventiva che è destinato a svolgere, a prescindere dalla natura anche potenzialmente ablatoria. In tale quadro, il blocco appare fruttuoso segnatamente per le attività di vigilanza, in quanto potrebbe consentire agli addetti al controllo la scelta dell'azione più adeguata e proporzionata al caso di specie. Per altro verso, il blocco andrebbe ad arricchire l'area degli strumenti a disposizione delle autorità competenti³⁸, e da un punto di vista

sistemico non può che porsi in termini di contiguità con i sequestri previsti nel codice di procedura penale e nella l. n. 689/81.

Nell'ambito dei controlli ufficiali il Reg. UE 2017/625 si fa riferimento anche a quelli «doganali», come definiti all'art. 5, p. 3), del Reg. (UE) n. 952/2013, ossia ad atti specifici espletati dall'autorità doganale al fine di garantire la conformità con la normativa doganale e con le altre norme che disciplinano l'entrata, l'uscita, il transito, la circolazione, il deposito e l'uso finale delle merci in circolazione tra il territorio doganale dell'Unione e i paesi o territori non facenti parte di tale territorio, nonché la presenza e la circolazione nel territorio doganale dell'Unione delle merci non unionali e delle merci in regime di uso finale. In tale contesto, com'è noto, esiste una misura specifica: quella del *blocco doganale*, spesso utilizzato per il prelievo in contraddittorio di alcuni campioni di prodotto da inviarsi presso i laboratori autorizzati.

A differenza di ciò che accade per la procedura di *official detention*, l'art. 5 del d.l. n. 145/2013, co. 2-bis), conv. in l. n. 9/2014, prescrive che i procedimenti amm.vi facenti capo all'Agenzia delle dogane, a USMAAF, ai posti di ispezione frontaliere, alle ASL, al MIPAAF, al CFS, all'Agecontrol Spa, ai servizi fitosanitari regionali, all'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane e alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e che si svolgono contestualmente alla presentazione della merce ai fini dell'espletamento delle formalità doganali, devono essere conclusi dalle amministrazioni competenti nel termine massimo di un'ora per il controllo documen-

⁽³⁶⁾ Cfr. sul versante penale D. Bianchi, *Alchimie ermeneutiche sull'art. 322 quater c.p. tra confisca e risarcimento*, in AA.VV., *Funzioni punitive e funzioni ripristinatorie. Combinazioni e contaminazioni tra sistemi*, a cura di D. Bianchi – M. Rizzuti, Torino, 2020, p. 59.

⁽³⁷⁾ Sulla diversità tra i provvedimenti cautelari in ambito alimentare, si veda il contributo di A. Di Luca - P. Coin, *Tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali" pari sono? Spunti per l'interpretazione ed applicazione dell'art. 5, comma 2 del D.Lgs. 27/2021, SIVEMP*, giugno 2022, p. 5.

⁽³⁸⁾ Com'è stato osservato, la materia dei provvedimenti ablatori di natura cautelare «è complessa perché gli istituti giuridici di riferimento sono racchiusi in norme, di epoche, rango e livello tecnico differenti, con finalità peraltro eterogenee. Infatti, gli stessi operatori, talvolta, hanno difficoltà a rinvenire lo strumento più adatto allo scopo che si deve raggiungere. In alcuni casi, viene utilizzato uno strumento in luogo di quello che si attaglia al caso di specie. Ciò posto, questa trattazione si propone lo scopo di fare chiarezza in tale incerta materia, affinché gli operatori deputati ai controlli, soprattutto in ambito agro-alimentare, possano orientarsi più validamente». In questi termini, V. Ferrara, *I provvedimenti ablativi della P.A.*, cit., p. 1.

tale e di cinque ore per la visita delle merci. Nel caso di controllo che richieda accertamenti di natura tecnica, anche ove occorra il prelevamento di campioni, i tempi tecnici per conoscere i relativi esiti non possono superare i tre giorni³⁹. Del mancato rispetto delle disposizioni di cui al presente comma risponde il responsabile del procedimento amministrativo ex l. 241/90⁴⁰.

In definitiva, nell'ampia categoria del "blocco" possono essere ricomprese varie tipologie di misure. Nel caso dell'*official detention* di cui all'art. 3 del Reg. (UE) 2017/625 si tratta di una fattispecie duttile, che pertanto può assumere dimensioni multiformi, e che comunque completa il novero dei vincoli ammissibili *ex lege* sui beni dell'operatore. Quali che siano le forme, esse devono risultare chiaramente ispirate al *principio di proporzionalità* di matrice europea; quest'ultimo, infatti, assume anche nel procedimento amministrativo un ruolo pregnante e innovativo poiché garantisce una maggiore tutelabilità degli interessi del privato. In forza di tale principio, il mezzo utilizzato dall'amministrazione pubblica dovrà nel contempo essere idoneo ed efficace in ragione dello scopo perseguito. Di tanto, peraltro, è già traccia nella normativa nazionale, come corollario del *principio di ragionevolezza* nel quale confluiscono quelli di uguaglianza, imparzialità e buon andamento⁴¹.

In tale prospettiva si impone un richiamo a una valutazione che incida stabilmente sulla continenza dell'esercizio del potere, e che obblighi la p.a. a verificare le spettanze dei soggetti titolari di interessi coinvolti nell'azione amministrativa, per una soluzione che comporti il minor sacrificio per gli interessi stessi e nel contempo assicuri efficacia alla misura adottata. Il quadro generale, pertanto, viene a prospettarsi con un'ipotesi funzionale che veda nel blocco un modello procedurale elastico di matrice europea, spendibile a seconda delle situazioni di fatto: *in primis*, quella del ripristino di uno stato di legalità⁴², ma che non debba circoscriversi *sic et simpliciter* nell'alveo di una sanzione. E questo, per la ragione che - come affermato dallo stesso TAR Piemonte - «in caso di regolare superamento della verifica ufficiale si può poi ottenere lo "sblocco" di quanto vincolato».

A voler quindi archiviare alcuni stereotipi lessicali, risulterebbe più agevole guardare alla misura *de qua* in termini diversi da quelli puramente afflittivi; e, in tal senso, collocarla all'interno di una categoria di rango europeo, già peraltro considerata dal legislatore nell'art. 17 par. 2) della *General Food Law*. Accanto alle «sanzioni», infatti, dovrà tenersi conto anche delle «misure» che contribuiscono a delineare l'impianto dei rimedi dispiegabili nel corso dei controlli ufficiali, secondo criteri di effet-

(³⁹) Per un'analisi delle questioni sui controlli doganali, cfr. V. Mercurio, *Sulla definitività dell'accertamento doganale a seguito della non contestazione dei risultati di analisi delle merci importate*, in *Riv. dir. trib., supp. online*, del 01/07/2019 (commento a Cass., Sez. V, n. 12453 del 10 maggio 2019, n. 12453).

(⁴⁰) Cfr. sent. TAR Liguria n. 430/2022 che accoglie il ricorso di una società perché il blocco della merce in dogana, protrattosi ben oltre il termine di 3 gg. aveva provocato un danno ingiusto. Si trattava di un blocco di merce presso il porto di Genova in attesa dell'imbarco operato dall'Ufficio doganale, nell'alveo di una più ampia operazione di controllo, svolta insieme ai Carabinieri del N.A.S., avente ad oggetto *container* recanti cibo per animali da esportare. Le ispezioni erano mirate a verificare che i prodotti oggetto di commercio transnazionale non fossero stati preparati in violazione della normativa sulle proteine animali trasformate (c.d. PAT), ossia sottoprodotti di origine animale non commestibili ed utilizzabili, dopo un apposito processo di lavorazione, solamente come materie prime per mangimi o come fertilizzanti organici (v. reg. UE n. 142/2011, all. I, p. 5).

(⁴¹) *Ex multis*, F. Astone, *Il principio di ragionevolezza*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna - F. Saitta, Milano, 2012, p. 371 ss.; G. Corso, *Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo*, in *Ars Interpretandi*, 2002, 7, pp. 437-451; G. Morbidelli, *Il principio di ragionevolezza nel procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Guarino*, vol. III, Padova, 1998, *passim*; F. Nicotra, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, n. 12-2017.

(⁴²) «Il requisito che vale a distinguere la sanzione, nella sua qualificazione in termini di pena in senso tecnico, rispetto alla misura ripristinatoria, consisterebbe nella necessaria identificazione, ai fini dell'applicazione della sanzione, tra soggetto passivo della misura sanzionatoria e soggetto che ha posto in essere la condotta illecita, laddove, invece, la misura ripristinatoria viene applicata nei confronti del soggetto titolare del bene oggetto della violazione, non in virtù della circostanza secondo cui un dante causa abbia compiuto un illecito, ma in ragione del fatto che il bene, in ordine al quale è stata posta in essere una situazione di fatto illegale, rientra nella sua disponibilità». Così A. Porporato, *Misure ripristinatorie. Governo del territorio, Ambiente, Beni culturali e Paesaggio*, Torino, 2018, p. 2, con rimandi ad A. Travi, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, pp. 209-210.

tività, proporzionalità e dissuasività⁴³. E questo, uniformandosi al principio generale contenuto nell'art. 9, par. 5, del Reg. (UE) 2017/625 che dovrebbe pur sempre soprintendere l'attività delle autorità competenti, e per cui «i controlli ufficiali sono effettuati, per quanto possibile, in modo da mantenere al minimo necessario gli oneri amministrativi e le limitazioni delle attività operative per gli operatori, ma senza che ciò influisca negativamente sull'efficacia del controllo».

In un'ottica intertestuale, d'altro canto, la procedura di blocco andrebbe assunta entro un contesto disciplinare unitario e di largo respiro, non limitato al solo profilo ordinatorio del Reg. (UE) 2017/625. Sull'applicazione della misura, perciò, è auspicabile una preliminare attesa di equilibrio tra interessi coinvolti e tutele implicate: della salute pubblica primamente, senza tuttavia preclusioni sull'accertamento delle garanzie di leale concorrenza fra imprese. In tale contesto, peraltro, andrebbe considerato anche l'importante "diritto di ricorso" (come stabilito dall'art. 7 del Reg. UE 2017/625) avverso le decisioni riguardanti le persone fisiche o giuridiche, adottate dalle autorità competenti in conformità dell'art. 55 («Decisioni relative alle partite»), dell'art. 66 («Misure da adottare in caso di partite non conformi che entrano nell'Unione»), paragrafi 3 e 6, dell'art. 67 («Misure da adottare in relazione ad animali o merci che entrano nell'Unione da paesi terzi che comportano un rischio»), dell'art. 137, paragrafo

3, lettera b) (b) («il fermo ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati, a seconda del caso»), e all'art. 138, paragrafi 1 e 2, nel campo delle «Azioni in caso di accertata non conformità». Tale diritto è ammesso in conformità del diritto nazionale⁴⁴.

In definitiva, appare fruttuoso ricorrere anche nel caso di specie a dettami inderogabili dell'ordinamento alimentare, qual è tra gli altri quello enunciato nel cons. n. 1 del Reg. (CE) n. 178/2002, per cui «la libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici»⁴⁵. Così la stessa diligente applicazione del blocco ufficiale darebbe modo di raggiungere livelli elevati di protezione del consumatore; e, in costanza della regola europea e di un definitivo adattamento del profilo giurisdizionale, ne uscirebbe fugata ogni ombra di disparità nello svolgimento dell'*agere publicum*. Disparità che possono generare ostacoli al commercio e distorsioni della concorrenza tra operatori dei diversi Stati membri.

ABSTRACT

La sentenza del TAR Piemonte, Sez. I, n. 589/2022, offre spunti di riflessione che non investono solo la natura e la portata del blocco ufficia-

⁽⁴³⁾ Ai sensi dell'art. 17, inoltre, sono gli Stati membri che, applicando la legislazione alimentare, controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. A tale proposito, vanno qui richiamate le argomentazioni offerte sul fronte dell'effettività della tutela delle situazioni giuridiche sul versante delle imprese e sulla natura della formula «*no remedies no rights*» da F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., Milano, 2020, pp. 527-530.

⁽⁴⁴⁾ Non è un mistero che la qualificazione data all'istituto dal TAR Piemonte presenta aspetti di opinabilità, dato che il legislatore nazionale, nell'art. 5 del d.lgs. 27/2021, affianca il blocco ufficiale (sia pure in termini residuali) ai sequestri amministrativi e a quelli penali. In tal modo, sembra essere offerta alla misura *de qua* un'autonomia che dovrebbe ricondurlo più linearmente nell'alveo della giurisdizione amministrativa. Il rischio, infatti, potrebbe essere quello di far incorrere il legislatore italiano in un inadempimento rispetto all'obbligo di effettività imposto dal Reg. (UE) 2017/625 e, più in generale, dall'art. 4 TFUE. Infatti, la circostanza che la l. 689/81 – secondo interpretazione giurisprudenziale pressoché uniforme – non consenta l'impugnazione autonoma di sequestri (e, a questo punto, anche dei blocchi ufficiali) porterebbe le imprese ad avere accesso alla giurisdizione come "rimedio" rispetto ad eventuali errori o travisamenti da parte dell'autorità competente in tempi non compatibili con quanto previsto dal regolamento sui controlli ufficiali.

⁽⁴⁵⁾ Al riguardo valga tuttavia il monito di L. Costato, in Av.Vv., *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 392, per cui «anche principi che potrebbero essere comuni ad altri "diritti" assumono, quando utilizzati per regolare produzione, commercio e utilizzazione degli alimenti, una conformazione specifica e peculiare, consentendo la ricostruzione a sistema del complesso delle norme alimentari internazionali, comunitarie e nazionali».

le durante le attività di vigilanza, ma riguardano anche il delicato perimetro della giurisdizione e la collocazione dell'istituto nel contesto dell'European Food Law e della disciplina nazionale. Pertanto, la pronuncia è un'occasione favorevole per poter confrontare le procedure amministrative di controllo, imperniate sugli schemi della l. n. 689/81 e del d.lgs. n. 27/2021, con i modelli proposti in sede europea dal reg. UE 2017/625. Sono evidenti, infatti, le implicazioni che si legano all'applicazione dell'official detention nelle situazioni di sospetto o di acclarata non conformità. In tutti i casi, si tratta di una misura di rilievo, spendibile nell'ambito delle azioni che le autorità competenti possono realizzare tenendo conto dei modelli europei e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

The decision of the TAR Piedmont, Sec. I, No 589/2022, leads to reflections that do not only affect the nature and extent of the official detention during the control activities, but concern the delicate perimeter of jurisdiction and the location of the institute in the context of the European Food Law and the national discipline. Therefore, the judgement is a favorable opportunity to compare the administrative practices of control, based on the schemes of l. n. 689/81 and d.lgs. n. 27/2021, with the models proposed in Reg. (EU) 2017/625. In fact, the implications linked to the official detention, in situations of suspicion or acclaimed non-conformity, are obvious. In all cases, this is a very important measure, which can be used as part of the actions to be carried out by the competent authorities, taking into account European models and the principles of proportionality and reasonableness.

□

TAR PIEMONTE (Sez. I), 18 maggio 2022, n. 00589/2022 REG.PROV.COLL., n. 00708/2020 REG.RIC.
(XXX) c. Regione Piemonte Dipartimento di

Prevenzione Struttura Igiene Alimenti; Azienda Sanitaria Locale di Asti - Asl At.

Blocco ufficiale - Art. 3, p. 47, Reg. (UE) 2017/625 - Art. 5 d.lgs. n. 27/2021 - Convalida - Impugnazione - Non conformità - Artt. 137,138 Reg. (UE) 2017/625 - Funzione cautelare - Difetto di giurisdizione - Inammissibilità del ricorso.

Il Regolamento (UE) 2017/625 definisce le norme sostanziali e le procedure di controllo in tema di sicurezza alimentare, ed è finalizzato ad uniformare la legislazione dei Paesi della UE allo scopo di prevenire o ridurre ad un livello accettabile i rischi derivanti dall'ambiente per la salute umana e animale, e di garantire altresì la trasparenza nel mercato degli alimenti e dei mangimi nonché la tutela degli interessi dei consumatori. In esso si prescrivono una serie di obblighi per i Paesi membri, fra cui quello concernente l'adozione di misure amministrative e, dunque, anche del blocco ufficiale (art. 3, p. 47). L'art. 5 del d.lgs. 27/2021 prevede che le autorità competenti possono procedere al blocco ufficiale "ai sensi degli articoli 137 e 138", e ha di fatto accomunato, limitandosi a riproporre la terminologia eurolunitaria, misure che, tanto nella logica del regolamento europeo che nella sistematica nazionale, sono destinate a svolgere due diverse funzioni, l'una cautelare e prodromica ad un accertamento, l'altra sanzionatoria e/o lato sensu di riduzione in pristino. L'insieme dei rilievi e delle evidenze conduce il Collegio a ritenere che il blocco sia più correttamente inquadrabile tra le misure cautelari e il ricorso ricada nella giurisdizione del giudice ordinario. Pertanto, il ricorso dev'essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 708 del 2020, proposto da (XXX)

contro

Regione Piemonte Dipartimento di Prevenzione Struttura Igiene Alimenti, non costituita in giudizio; Azienda Sanitaria Locale di Asti - Asl At, in persona del Commissario e legale rappresentante pro tempore, (XXX).

per l'annullamento

del provvedimento del Direttore f.f. del Dipartimento di prevenzione struttura igiene alimenti e nutrizione (SIAN) dell'ASL di AT emesso in data 15 luglio 2020, notificato in pari data, recante la convalida del blocco ufficiale dei prodotti di proprietà di parte ricorrente, descritti nella relazione, n. 809/2020, dell'attività ispettiva congiunta del personale del servizio SIAN dell'ASL AT con il Comando Carabinieri per la tutela della salute NAS di Alessandria, redatta il 15 luglio 2020, nonché di tutti gli atti prodromici e propedeutici allo stesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale di Asti - Asl At;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2022 (...) e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La ricorrente, (XXX), è stata destinataria del provvedimento prot. n. 37887 del 15 luglio 2020 di convalida del blocco ufficiale emesso dal Direttore FF del Dipartimento di prevenzione struttura igiene alimentare e nutrizione (SIAN) dell'ASL AT.

Segnatamente, la (XXX) ha quale oggetto sociale la "produzione, distribuzione, commercializzazione nonché importazione ed esportazione di...prodotti per la cura della salute e del benessere psicofisico della persona umana e animali, fatta eccezione per quelli cui la legge riserva la vendita alle sole farmacie, integratori dietetici, alimentari e Novel Food destinati alla alimentazione umana ed animale..." (vd. visura camerale, in atti).

In data 15 luglio 2020, i Carabinieri per la Tutela della salute, N.A.S. di Alessandria, unitamente al personale del servizio SIAN, provvedevano a svolgere una ispezione igienico – sanitaria nei locali della società, a seguito della quale accertavano la detenzione per la successiva commercializzazione di 2 imballi globali da 36 flaconi di (XXX) 5% (lotto 033 e scadenza 9/2021) ed una scatola contenente 67 flaconi (quale rimanenza di 169 flaconi in totale) di (XXX) 10%, privi di etichettatura. Dalla scheda di produzione risultava che tali prodotti contenevano "olio di canapa" ed "estratto di cannabis sativa".

Ritenendo che il prodotto (XXX) rientrasse nella disciplina del Reg. UE 2283/2015 come un prodotto Novel Food, da autorizzarsi, ai fini della tutela della salute pubblica ex Reg. Ce 178/2002 e art. 65 e 138 del Reg.

Ue n. 625/2017, il personale dei N.A.S. e dell'ASL disponeva il blocco ufficiale dei seguenti prodotti:

- 72 flaconi di (XXX) 5% da 10 ml., lotto 033 e scadenza nel mese di settembre 2021, integralmente confezionati all'origine;

- 67 flaconi di (XXX) 10% privi di etichettatura;

- 3170 astucci per flaconi di (XXX) 10%;

- 1860 astucci per flaconi di (XXX) 5%;

- 300 astucci per flaconi di (XXX) 20%;

- 675 foglietti illustrativi per flaconi di (XXX) 20% (vd. verbale del 15/7/2020, n. 809).

Con il provvedimento prot. 37887 del 15 luglio 2020, il Direttore F.F. del SIAN dell'ASL AT convalidava il blocco ufficiale dei suddetti prodotti, lasciandoli in custodia giudiziale al (XXX), in qualità di legale rappresentante, con diffida a manometterli o farne oggetto di commercializzazione/somministrazione fino a successive disposizioni della Asl, previa eventuale richiesta dell'interessato.

2. Avverso detto provvedimento, la società (XXX) s.r.l. ha proposto ricorso, deducendo: 1) la violazione di legge ed eccesso di potere, in relazione all'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nella disponibilità del ricorrente, operato con verbale n. 809/2020, del direttore generale dell'ASL AT contenente la delega di funzioni al direttore del Sian; 2) la violazione di legge ed eccesso di potere, per illegittimità dell'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nelle disponibilità del ricorrente, operato con verbale n. 809/2020, determinato da assenza e, comunque, carenza di motivazione; 3) la violazione di legge ed eccesso di potere, per illegittimità dell'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nelle disponibilità del ricorrente, operato con verbale n. 809/2020, determinato da falsa applicazione di norme di legge.

3. Per resistere si è costituita l'Azienda sanitaria locale di Asti, producendo copiosa documentazione e depositando, successivamente, un'articolata memoria difensiva nella quale ha preso posizione su tutte le censure appuntate dalla società ricorrente.

4. All'udienza pubblica del 4 maggio 2022, il Collegio, ravvisando un possibile difetto di giurisdizione, ha assegnato alle parti il termine di dieci giorni per il deposito di memorie, rinviando la trattazione della causa all'udienza del 18 maggio 2022.

5. Con memoria depositata in data 14 maggio 2022, la difesa dell'ASL AT ha ribadito la giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia, nonché la legittimità dell'operato della amministrazione.

6. La causa è venuta in discussione all'udienza del 18 maggio 2022 ed è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione.

2. La fattispecie portata all'esame del Collegio ha ad oggetto l'impugnativa del provvedimento di convalida del blocco ufficiale disposto dalla ASL AT ai sensi del regolamento CE 625/2017.

2.1 Il blocco ufficiale costituisce uno strumento per la tutela della salute pubblica, introdotto una prima volta con il Regolamento (CE) n. 882/2004 relativo "ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali", successivamente abrogato e sostituito dal Regolamento UE 625/2017 del Parlamento Europeo e del Consiglio 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, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari".

La disciplina sanzionatoria ivi prevista è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 27/2021.

In particolare il blocco ufficiale, normato dall'art. 3, n. 47, del Regolamento 625/2017 (che riproduce l'abrogato art. 2, punto 13, Reg. CE 882/2004) e dall'art. 5 d.lgs. n. 27/2021, consiste in una "procedura mediante la quale le autorità competenti fanno sì che gli animali e le merci soggetti a controlli ufficiali non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione; comprende il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti".

Nel procedimento per cui è causa l'autorità ha fatto diretta applicazione della normativa eurounitaria in quanto, al momento di adozione dell'atto impugnato, ancora non era stata adottata la specifica legge nazionale di recepimento.

3. Il solo dato letterale delle pertinenti disposizioni non pare al Collegio decisivo ai fini della corretta qualificazione giuridica di tale istituto, nonché della individuazione del giudice fornito di giurisdizione, tanto più se si considera che l'istituto è stato recepito nel nostro ordinamento con la stessa denominazione utilizzata dal regolamento europeo e manca di esatto corrispettivo nell'ordinamento nazionale in quanto, come spesso accade, il legislatore eurounitario, dovendosi confrontare con diversi ordinamenti, utilizza concetti atipici e lati, che ogni ordinamento dovrà rendere coerenti con il proprio sistema nazionale.

La questione necessita pertanto di un inquadramento sistematico alla luce della normativa sovranazionale e nazionale vigente in tema di igiene e sicurezza dei prodotti alimentari e dei relativi controlli.

4. Il Regolamento (UE) n. 625/2017, il quale definisce le norme sostanziali e le procedure di controllo in tema di sicurezza alimentare, è finalizzato ad uniformare la legislazione dei paesi appartenenti alla Unione europea allo scopo di prevenire o ridurre ad un livello accettabile i rischi derivanti dall'ambiente per la salute umana e animale e di garantire altresì la trasparenza nel mercato degli alimenti e dei mangimi nonché la tutela degli interessi dei consumatori. Pertanto, in esso si prescrivono una serie di obblighi per i Paesi comunitari, fra cui quello concernente l'adozione di misure amministrative in tema di: elaborazione di Piani nazionali di controllo, formazione del personale addetto ai controlli, controlli per verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, applicazione di sanzioni.

Segnatamente, l'art. 65 del Regolamento (UE) 625/2017, prevede, nei casi di "sospetta non conformità" alla normativa delle partite di animali o merci, l'effettuazione da parte delle autorità competenti di controlli ufficiali per confermare il sospetto o dimostrarne l'infondatezza. L'autorità competente può quindi disporre il "blocco ufficiale delle partite ...in attesa dei risultati dei controlli ufficiali".

Le merci restano in tal caso bloccate presso il destinatario.

Accertata l'eventuale non conformità, l'autorità competente deve intervenire per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione ai sensi dell'art. 138 del Regolamento (UE) 625/2017.

Nel decidere le misure da adottare, le autorità competenti tengono conto della natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità. A seconda dei casi, pertanto, le Autorità: "a) dispongono o eseguono trattamenti su animali; b) dispongono lo scarico, il trasbordo su un altro mezzo di trasporto, la detenzione e cura, i periodi di quarantena, il rinvio dell'abbattimento degli animali, e se necessario, dispongono il ricorso ad assistenza veterinaria; c) dispongono i trattamenti sulle merci, la modifica delle etichette o le informazioni correttive da fornire ai consumatori; d) limitano o vietano l'immissione in commercio, lo spostamento, l'ingresso nell'Unione o l'esportazione di animali e di merci e ne vietano o ne dispongono il ritorno nello Stato membro

di spedizione; e) dispongono che l'operatore aumenti la frequenza dei propri controlli; f) dispongono che determinate attività dell'operatore interessato siano soggette a controlli ufficiali più numerosi o sistematici; g) dispongono il richiamo, il ritiro, la rimozione e la distruzione di merci, autorizzando se del caso, il loro impiego per fini diversi da quelli originariamente previsti; h) dispongono l'isolamento o la chiusura, per un periodo di tempo appropriato, della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato o dei suoi stabilimenti, sedi o altri locali; i) dispongono la cessazione per un periodo di tempo appropriato della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato e, se del caso, dei siti internet che gestisce o utilizza; j) dispongono la sospensione o il ritiro della registrazione o dell'autorizzazione dello stabilimento, impianto, sede o mezzo di trasporto interessato, dell'autorizzazione del trasportatore o del certificato di idoneità del conducente; k) dispongono la macellazione o l'abbattimento di animali, a condizione che si tratti della misura più appropriata ai fini della tutela della sanità umana nonché della salute e del benessere degli animali".

5. Per quanto riguarda la normativa nazionale, deve essere considerato il Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 193, recante le norme di attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare, che all'art. 2 individua ai fini dell'applicazione dei regolamenti (CE) 852/2004, 853/2004, 854/2004 e 882/2004, e successive modificazioni, quali Autorità competenti il Ministero della salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Aziende unità sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, e, all'art. 6, relativamente alle sanzioni da applicare per la violazione dei suddetti regolamenti, rinvia per quanto non altrimenti previsto, alle disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Con l'entrata in vigore del nuovo regolamento (UE) 2017/625, al fine di adeguare e raccordare le disposizioni nazionali vigenti alle nuove disposizioni regolamentari in materia, sono stati emanati i decreti legislativi 2 febbraio 2021, nn. 23, 24, 27 e 32.

In particolare, il d.lgs. 27/2021 delinea il quadro giuridico in cui si devono muovere le Autorità competenti e gli operatori del settore alimentare, ovvero: il controllo ufficiale e altre attività ufficiali; la gestione delle non conformità, la controperizia e la controversia; i laboratori ufficiali e quelli addetti all'autocontrollo; le sanzioni nel settore alimentare, mangimistico e fitosanitario; le

abrogazioni delle norme in contrasto.

L'art. 5, co.2, d.lgs. 27/2021 stabilisce che: "al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti di cui all'articolo 2, comma 1, tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, possono procedere ad una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali:

a) sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981;

b) sequestro penale nei casi di rilevazione di illeciti penali;

c) blocco ufficiale ai sensi degli articoli 137 e 138 del Regolamento nei casi residuali".

Preme evidenziare che l'art. 137 del regolamento sopra citato riguarda i casi di sospetta non conformità, mentre il successivo art. 138 disciplina i casi in cui la non conformità del prodotto risulta essere già stata definitivamente accertata, sicché il primo si pone in una logica cautelare ed interlocutoria, il secondo rappresenta una forma articolata di sanzione ablatoria.

Pertanto, l'art. 5 del d.lgs. 27/2021, là dove afferma che le autorità procedenti possono procedere al blocco ufficiale "ai sensi degli articoli 137 e 138" ha di fatto accomunato, limitandosi a riproporre la terminologia eurounitaria, misure che, tanto nella logica del regolamento europeo che nella sistematica nazionale, sono destinate a svolgere due diverse funzioni, l'una cautelare e prodromica ad un accertamento, l'altra sanzionatoria e/o lato sensu di riduzione in pristino.

L'ambiguità presente nel dato normativo, in verità, si riscontra anche nel provvedimento qui impugnato (che come detto ha fatto diretta applicazione del regolamento) in quanto nell'incipit dello stesso si evocano ad un tempo l'art. 138 del regolamento UE 625/17 (che, come visto, elenca una serie, ancorché flessibile, di sanzioni, che presuppongono l'intervenuto accertamento di non conformità) e l'art. 65, che invece disegna un blocco finalizzato a consentire i necessari accertamenti e quindi, come detto, una misura cautelare ed interlocutoria.

6. Dalla soprariportata ricognizione della pertinente normativa si ricava quindi che il blocco ufficiale costituisce uno strumento che mira a realizzare l'indisponibilità temporanea dei prodotti non conformi, e che può essere o finalizzato a successivi accertamenti o, in caso di riscontrata non conformità, alla irrogazione di una sanzione, a sua volta graduata e proporzionata alla natura della violazione ex art. 138 del Regolamento (UE) – nel rispetto del principio di pro-

porzionalità che governa l'ordinamento eurounitario; la sanzione potrà a sua volta consistere nel definitivo blocco della merce.

Nella sua funzione cautelare la durata del blocco dovrà intendersi breve, trattandosi di una misura pur sempre transitoria; nella sua funzione sanzionatoria il blocco appare invece assimilabile ad una sanzione amministrativa di tipo ablatorio ancorché, sempre in ossequio al principio di proporzionalità, eventualmente limitata a singole prerogative dominicali e senza quindi giungere alla perdita definitiva di proprietà del bene.

7. Alla stregua del quadro sopra delineato il blocco ufficiale va ricompreso, a seconda della funzione concretamente svolta, o nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare, con conseguente devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, o tra le sanzioni patrimoniali amministrative, di cui ugualmente, come infra chiarito, si ritiene che la cognizione sia in termini sistematici devoluta al GO.

Nella prima ipotesi il blocco ufficiale ha infatti un ruolo conservativo ("...gli alimenti non siano rimossi o manomessi...") per il tempo strettamente necessario a formulare una decisione definitiva sulla destinazione degli stessi e può precludere a misure più gravose, come il sequestro ex art. 354 c.p.p., il sequestro preventivo di cui all'art. 321 c.p.p., la confisca amministrativa ex art. 13 l. 689/81; in caso di regolare superamento della verifica ufficiale si può poi ottenere lo "sblocco" di quanto vincolato.

In termini cautelari il blocco incide riduttivamente sui diritti del destinatario, comportandone una compressione limitata nel tempo e mirata a salvaguardare la collettività dai rischi indotti dalla assunta pericolosità del bene, fino a che non ne sia accertata la conformità o meno alla normativa di cui al Regolamento (UE).

Inoltre, in questa funzione, il blocco ufficiale si inserisce nell'ambito di un procedimento di irrogazione della sanzione definitiva, come provvedimento caratterizzato dalla finalità di anticipare la sottrazione dei beni ipoteticamente confiscabili al godimento e alla disponibilità dell'autore della presunta violazione.

Conseguenza della riconduzione del blocco ufficiale nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare è l'applicazione, anche all'istituto in esame, dei principi enunciati dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alla giurisdizione sui provvedimenti di convalida del sequestro cautelare amministrativo.

La giurisprudenza ha rilevato che "...non è ammissibile l'impugnazione autonoma del verbale di sequestro

e dell'atto di convalida del medesimo in quanto trattasi di "atti che ineriscono ad un procedimento diretto alla irrogazione di una sanzione amministrativa ai sensi della legge n. 689/1981, con riferimento ai quali, ex art. 22 della citata legge n. 689, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario. Nella suddetta materia, infatti, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che la giurisdizione sul provvedimento di convalida del sequestro cautelare amministrativo spetta al giudice ordinario, inerendo ad un procedimento volto all'irrogazione di sanzione amministrativa (a titolo esemplificativo TAR Basilicata, 5 settembre 2011, n. 459; TAR Campania, Napoli, sez. III, 20 agosto 2010, n. 17205; TAR Veneto, Sez. I, 13 giugno 2014, n. 834; T.A.R. Parma, sez. I, 29 febbraio 2016, n. 65; sul punto anche questo T.A.R. Napoli, sez. V, 26 febbraio 2013, n. 1129; da ultimo T.A.R. Piemonte Torino Sez. I, 28/11/2018, n. 1289; TAR Napoli, sez. V, 3/5/2019, N. 2364; T.A.R. Sicilia, sez. II, 30/11/2020, n. 2696; T.A.R. Palermo, sez. II, 29/12/2021, n.3654)."

8. Per altro la documentazione versata in giudizio depone a favore della qualificazione del blocco qui impugnato nei termini di atto interlocutorio e di accertamento, mero presupposto per l'irrogazione di una sanzione amministrativa.

Risulta, infatti, che nel corso dell'ispezione del 15/7/2020, il personale dei NAS unitamente ai sanitari del servizio SIAN, sospettando la non conformità di taluni prodotti rinvenuti nei locali della società ricorrente, disponeva il blocco ufficiale e procedeva al campionamento del prodotto (XXX) hemp for health 5% in confezione da 10 ml per le successive attività di accertamento, svolte presso il laboratorio dell'istituto zootecnico sperimentale.

Tale blocco veniva convalidato dal Direttore F.F. del SIAN dell'ASL AT con il provvedimento prot. 37887 del 15 luglio 2020 qui impugnato, lasciando i beni in custodia giudiziale al legale rappresentante con diffida dal manometterli di farne oggetto di commercializzazione/somministrazione fino a successive disposizioni dell'Asl, previa eventuale richiesta dell'interessato.

Seguivano accertamenti tecnici sul contenuto dei prodotti.

In data 17/7/2020, il personale sanitario e i N.A.S. effettuava altro sopralluogo presso la ditta "XXX" e disponeva anche in quel caso un simmetrico blocco ufficiale di taluni materiali e attrezzature forniti dalla (XXX) s.r.l., come meglio indicati nella relazione ispettiva, in atti. Tale blocco, convalidato con provvedimento prot. 38370 del 17/7/2020 del Direttore F.F. del

SIAN dell'ASL AT, veniva successivamente in parte revocato con provvedimento n. 5212 del 26/1/2021 del Direttore F.F. del SIAN dell'ASL AT.

Ultimati gli accertamenti amministrativi, a seguito dell'ispezione eseguita il 15/7/2020, venivano contestate alla società (XXX) violazioni amministrative, con la conseguente irrogazione di sanzioni pecuniarie (vd. verbale n. 4/74/2020 e 7/75/2020 del 9/9/2020).

9. L'insieme di questi rilievi e di queste evidenze conduce pertanto il Collegio, a ritenere che la misura sia più correttamente inquadrabile tra le misure cautelari e il ricorso ricada nella giurisdizione del giudice ordinario.

10. Per mera completezza giova tuttavia evidenziare che la cognizione dell'opposizione al provvedimento di convalida del blocco ufficiale apparterebbe alla giurisdizione ordinaria anche nell'ipotesi in cui tale misura fosse da qualificarsi in termini di sanzione patrimoniale amministrativa.

L'autorità competente, infatti, accertata la mera non conformità tecnica delle merci e animali alle norme vigenti in tema di igiene e sicurezza dei prodotti alimentari con giudizio sostanzialmente vincolato di conformità a legge e previa perizia può infatti disporre una misura in sostanza parzialmente ablativa, incidente sul diritto di proprietà e/o sull'integrità patrimoniale del destinatario, il tutto in un settore (sicurezza alimentare) ove non opera alcuna norma di giurisdizione esclusiva.

Ricorrendone i presupposti di legge, l'Autorità disporrà quindi il blocco ufficiale con provvedimento che si presenta del tutto analogo alla confisca di cui alla legge n. 689/81, salvo rappresentarne una modulazione limitata ad alcune facoltà dominicali in ossequio al principio di proporzionalità, e quindi incidente direttamente sulla proprietà e/o sull'integrità patrimoniale del destinatario; pur nella natura "atipica" di questa sanzione, indotta dal suo diretto recepimento dal sistema europeo senza un puntuale sforzo di inquadramento in istituti nazionali già sistematizzati, non può quindi non considerarsi che la legge n. 689/1981, con la devoluzione alla cognizione del GO delle sanzioni amministrative di carattere prettamente patrimoniale, rappresenta nel nostro ordinamento una legge di principio in materia.

Né giova alla tesi della giurisdizione del GA la giurisprudenza invocata dalla difesa dell'amministrazione, che prospetta casi in cui il GA ha trattenuto la giurisdizione (per altro al sommario esame cautelare) in fattispecie in cui erano stati adottati altri e diversi rimedi sanzionatori, pur alternativamente previsti dallo stesso regolamento, direttamente incidenti su atti amministrativi di autorizzazione (quali la revoca dell'autorizzazione al commercio del prodotto o all'esercizio di una attività commerciale), mentre nel caso di specie è del tutto pacifico che il prodotto non beneficia di alcuna specifica autorizzazione al commercio e che nessun intervento sulla complessiva attività commerciale della (XXX) è stato adottato.

Pertanto, la posizione giuridica del destinatario qui azionata, anche ad attribuire al provvedimento carattere di definitività, presenta la consistenza di diritto soggettivo e resta, nella sistematica generale delle sanzioni amministrative di carattere patrimoniale che governa il nostro ordinamento, devoluta alla cognizione del giudice ordinario.

11. Il ricorso deve quindi essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, dinanzi al quale la controversia dovrà essere riassunta entro il termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente decisione, con salvezza di effetti sostanziali e processuali in conformità alla disciplina della *traslatio iudicii ex art. 11 c.p.a.*

12. Tenuto conto della erronea indicazione del giudice munito di giurisdizione riportata in calce al dispositivo del provvedimento impugnato, nonché della complessità e novità della questione, il Collegio ritiene che sussistano giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile sussistendo la giurisdizione del GO;

compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2022 (...).