

# Sanzioni

## La diffida è sottoutilizzata

Alcune sentenze hanno riscontrato casi di mancata applicazione

di **Alberto Manunta**  
Medico Veterinario

**L'istituto della diffida, introdotto dalla legge 116/2014, è poco utilizzato dalle autorità di controllo, a causa di una controversa discussione applicativa. Ma la giurisprudenza sembra confermare la sua applicazione a tutte le disposizioni normative in campo agroalimentare**

Con l'articolo 1, comma 3, della legge 116/2014 – che ha recepito con modificazioni il decreto legge del 24 giugno 2014, n. 91, detto "Campolibero", recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea» – è stato introdotto l'istituto della

diffida per le "violazioni alle norme in materia agroalimentare".

### La diffida

In termini generali, la diffida consiste nell'ammonimento di un soggetto che ha mancato di adempiere ad un obbligo previsto dalla legge e nello stabilire un limite temporale ragionevole affinché vi possa ottemperare. Con la previsione che, decorso infruttuosamente tale termine, sarà adottato un provvedimento a lui più sfavorevole. La diffida di cui alla legge 116/2014 consiste nel prescrivere l'adempimento alle norme violate entro un limite di 20 giorni, ma, se al termine del suddetto periodo si rilevi la mancata regolarizzazione, si procederà con la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 689/81, con l'esclusione dell'applicazione dell'articolo 16, vale a dire che non sarà consentito il pagamento in misura ridotta.

Il testo della norma recita che la diffida si applica qualora la violazione preveda l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, sia accertata per la prima volta e sia sanabile.

La stessa legge, all'articolo 1, comma 4, prevede che, per le "violazioni alle norme in materia agroalimentare" e nei casi in cui è ammesso il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'articolo



16 della legge 689/1981, la sanzione amministrativa dovuta sia ridotta del 30% se il pagamento è effettuato entro 5 giorni dalla contestazione o dalla notificazione.

### La diffida si applica qualora la violazione preveda l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, sia accertata per la prima volta e sia sanabile

Per definire meglio il quadro sopra descritto e delimitare il campo di applicazione della diffida e quello della riduzione di sanzione, dobbiamo approfondire alcuni concetti, tralasciando, per il momento, il significato di "violazioni alle norme in materia agroalimentare", comune ai commi 3 e 4, su cui ritorneremo in seguito e che sarà l'argomento principale di questa trattazione:

- violazioni per le quali è prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria: dal campo di applicazione sono escluse tutte le violazioni che prevedono l'adozione anche di una sanzione non pecuniaria (ad esempio, la sospensione dell'attività o un sequestro);
- violazioni sanabili: si intendono gli errori e le omissioni formali, che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero le violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili;
- violazioni accertate per la prima volta: si deve intendere che non è stata riscontrata nei 5 anni precedenti.

Il campo di applicazione delle "violazioni alle norme in materia agroalimentare", come letteralmente definito dal testo della legge, non dovrebbe aprire, a nostro avviso, spazi di discussione o dubbi interpretativi. Anche considerando che, in fase di conversione nella legge 116/2014, dal testo del decreto legge 91/2014 è stato eliminato quanto di seguito riportato: «Le disposizioni di cui al primo periodo (la diffida, *n.d.r.*) si applicano anche ai prodotti già posti in vendita al consumatore finale,

con esclusione delle violazioni relative alle norme in materia di sicurezza alimentare».

È decaduta, quindi, una clausola di esclusione delle violazioni alle norme in materia di sicurezza alimentare che, pertanto, potrebbero rientrare pienamente nel campo di applicazione della diffida che, evidentemente, può spaziare sull'intero settore, certamente molto vasto, di tutte le disposizioni normative in campo agroalimentare.

## Posizioni contrastanti

### Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali

Questa è anche l'impostazione del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, che, nelle note applicative n. 1148 del 2 luglio 2014 e n. 1377 del 21 agosto 2014, riconosce la trasversalità dell'istituto della diffida e della riduzione di sanzione a tutti i settori del comparto agroalimentare e a tutte le "violazioni alla normativa agroalimentare".

### Ministero della Salute

Senonché, il Ministero della Salute, con i seguenti tre pareri, interviene sull'argomento con una posizione nettamente opposta:

- con la nota n. 0019284 del 19 settembre 2014, il Ministero risponde al quesito della Regione Lombardia, affermando che la "sanabilità delle sanzioni" stabilite per gli operatori del settore alimentare è già prevista dall'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 193/2007 (le cosiddette inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure per le quali l'autorità di controllo prescrive l'adozione di opportuni correttivi da attuarsi entro un congruo termine di tempo); poiché, inoltre, tutte le materie veterinarie elencate (farmaci, anagrafe, alimentazione e benessere animale in allevamento e trasporto) hanno già un proprio apparato sanzionatorio, conclude «che la norma di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legge 91/2014 non sia da applicare ai campi di interesse veterinario sopra citati»;
- anche il parere trasmesso agli Uffici veterinari per gli Adempimenti degli obblighi comunitari

(Uvac), ai Posti di ispezione frontaliera (Pif) e alle Regioni, con nota 0002067 del 28 gennaio 2015, conferma, come il precedente, l'esclusione della diffida dalle violazioni di norme poste a tutela della sicurezza alimentare e, più in generale, della salute umana, ivi comprese quelle in materia di sanità animale, farmaci veterinari, anagrafe degli animali, mangimi, benessere in allevamento e nel trasporto;

- infine, con la nota n. 0002610 P del 22 giugno 2018, indirizzata dal capo dell'Ufficio Legislativo alla Direzione generale della Sanità animale e dei Farmaci veterinari - Ufficio I, viene confermato il parere che, in caso di violazioni delle norme sopra citate, non vada applicato né il comma 3, cioè la diffida, né il comma 4 della legge 116/2014, cioè la riduzione di sanzione.

È interessante notare che nessuno dei pareri susposti argomenti in merito al benessere alla macellazione e all'abbattimento, per cui si potrebbe pensare che per tali materie la legge 116/2014 possa trovare applicazione.

## Cosa si intende per "violazioni alle norme in materia agroalimentare"

I pareri del Ministero della Salute, comunque, sembrano chiudere alla possibilità che diffida e riduzione di sanzione trovino applicazione in caso di violazioni alle norme in materia di sicurezza alimentare e di farmaco veterinario, anagrafe zootecnica, alimentazione animale e benessere animale in allevamento e trasporto, evidentemente considerati al di fuori della "materia agroalimentare". Viene spontaneo chiedersi in quale filiera, allora, dovrebbero essere inseriti questi settori. Di segno completamente opposto, infatti, troviamo una serie di documenti, di seguito non esaustivamente elencati:

- il decreto legislativo 231/2017 (disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (UE) 1169/2011) che all'articolo 27, comma 2, prevede esplicitamente l'applicazione della diffida e della riduzione della sanzione. E che le informazioni sugli alimenti al consumatore siano strettamente connesse con la sicurezza

alimentare e con la salute umana appare francamente incontestabile;

- il parere n. 0176514 del 13 marzo 2015 dell'Avvocatura della Regione Campania, che ha ritenuto «evidente il contrasto tra la nota del Ministero della Salute 0002067 del 28 gennaio 2015 – con cui viene escluso *tout court* l'istituto della diffida alle violazioni in materia di sicurezza alimentare – e la legge 116/14»; il parere afferma, inoltre, che la delibera regionale 623/2014, che definisce nella Regione Campania le modalità per l'accertamento ed irrogazione delle sanzioni amministrative e che include la diffida tra le misure a disposizione, dimostra di «recepire meglio la *voluntas legis* e la *ratio*» della legge 116/14;
- il regolamento (CE) 852/2004, che all'allegato I elenca, tra le operazioni associate alla produzione primaria, il "trasporto degli animali vivi". E la produzione primaria, che per antonomasia include tutti i prodotti della terra e dell'allevamento, è universalmente riconosciuta appartenente al settore agroalimentare;
- la relazione speciale sul Benessere animale nell'UE, anno 2018, della Corte dei Conti europea, che a pagina 45, comma 79, riporta in modo diretto il nesso tra "filiera agroalimentare" e "benessere degli animali": *"La normativa sullo sviluppo rurale fa riferimento al benessere degli animali nell'ambito della priorità volta a promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi inerenti all'agricoltura"*;
- il regolamento (UE) 625/2017 «relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, [...]», che ha già nel titolo gli elementi che costituiscono la materia agroalimentare;
- l'"Atto di indirizzo per l'individuazione delle priorità politiche per l'anno 2019", dello stesso Ministero della Salute, che a pagina 31 scrive: *"Tutti gli obiettivi prefissati per il 2019 in materia di sanità e benessere animale sono conformi alle recenti normative europee di settore e, in particolare, al regolamento (UE) 2017/625, in applicazione dal 14 dicembre*

2019, concernente i controlli ufficiali lungo la filiera agroalimentare [...]". In sostanza, sembra che il Ministero faccia stavolta rientrare nel campo agroalimentare quegli stessi ambiti che aveva escluso nei pareri sopramenzionati;

- il decreto legislativo 20/2018, sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, che prevede, all'articolo 12, che, se ricorrono i presupposti, si applichino i commi 3 e 4 della legge 116/2014.

Se possiamo ritenere concluso l'esame documentale volto a definire la "materia agroalimentare", può essere utile anche reperire degli elementi di interpretazione della *ratio legis*.

È esplicativo, a questo proposito, il parere espresso dal Servizio del Bilancio del Senato: *"Il comma 3 ha il fine di rendere più efficace l'impianto sanzionatorio posto a protezione del settore agroalimentare. In particolare, si estende l'istituto della diffida a tutti gli illeciti agroalimentari di lieve entità (la limitazione alla lieve entità, nota bene, è decaduta con la conversione in legge, n.d.r.) puniti con la sola sanzione amministrativa pecuniaria, rendendo il sistema punitivo più duttile ed efficace, senza sminuire il disvalore dei comportamenti contemplati. Questo determinerà una netta riduzione del contenzioso amministrativo, con un risparmio di spesa in termini di minore ingolfamento dei tribunali per cause che spesso hanno sanzioni edittali di poche migliaia di euro.*

*La ratio del comma 4 è quella, invece, di assicurare un'entrata alla finanza pubblica, poiché invoglia il trasgressore a pagare subito per «ottenere un'ulteriore riduzione dell'importo da pagare rispetto alla somma risultante dal computo del pagamento in misura ridotta»".*

Possiamo fare anche un'altra valutazione partendo dal già citato regolamento (UE) 2017/625, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali e che ha abrogato il regolamento (CE) 882/2004: gli articoli 138 e 139, analogamente ai superati articoli 54 e 55, definiscono un ordine di priorità nell'azione dell'autorità competente in caso di riscontro di non conformità. Vi è innanzitutto l'obbligo di intervenire per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione e ne impedisca il ripetersi. Successivamente si procede nell'adozione dei provvedimenti sanzionatori. È la medesima impostazione riscontrabile nel regolamento (CE) 1/2005 sulla protezione degli

animali durante il trasporto.

La diffida, in questo senso, appare rispettosa di questa impostazione, poiché guida l'attività dell'autorità di controllo verso l'azione correttiva in un'auspicabile interazione costruttiva (citazione di Dario Dongo) tra controllore e controllato.

## Sentenze "pro diffida"

In supporto alla nostra tesi, cominciano poi a sovrapporsi alcune sentenze che hanno visto soccombere l'ente accertatore per la non corretta applicazione del comma 4 (Tribunale di Torino, sentenza n. 1896 dell'11 aprile 2019; Giudice di Pace di Forlì, sentenza n. 886 del 30 settembre 2019; Giudice di Pace di Brescia, sentenza n. 519 del 20 marzo 2019).

Nel primo caso, il trasgressore è riuscito a far valere il proprio diritto di pagare in forma ridotta, pur non avendone avuto esplicita possibilità. Nel secondo, ad ottenere l'annullamento del provvedimento sanzionatorio non riportante indicazioni per il pagamento in misura ridotta e, pertanto, ritenuto lesivo del diritto di difesa. Nel terzo è

stato accertato che nell'ordinanza vi erano diverse anomalie *"formali e sostanziali"*, tra le quali anche *"la mancata indicazione della possibilità di un pagamento ridotto del 30% se nei 5 giorni successivi la notifica del verbale"*.

È utile anche far presente che le sanzioni relative alla prima sentenza erano state irrogate per violazioni alle norme sul benessere degli animali in allevamento, sulla somministrazione di farmaci veterinari e sulla sicurezza alimentare; la seconda e la terza sentenza si riferiscono, invece, a violazioni del benessere nel trasporto.

In sostanza, se questi riferimenti giurisprudenziali potranno essere ritenuti decisivi, al riscontro di uno "scostamento" dalle norme in materia agroalimentare, l'organo accertatore dovrà stabilire se ricorra:

- un'inadeguatezza di requisiti e di procedure, di cui ai regolamenti (CE) 852/2004 e 853/2004, nel qual caso procederà come da articolo 6, comma 7 del decreto legislativo 193/2007, con la prescrizione per l'Osa di riportare entro «un congruo termine di tempo» il requisito nella piena conformità, attraverso le azioni correttive più opportune; oppure





- una non conformità, cioè una violazione alle norme in materia agroalimentare; nel qual caso:
  - si procederà con la diffida, se l'evento non si sia già presentato nei 5 anni precedenti, sia sanzionabile con la sola sanzione pecuniaria e sia sanabile; oppure
  - si procederà con la contestazione e, in caso sia prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria e sia consentito il pagamento in misura ridotta, ad applicare la possibilità di riduzione del 30% se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notifica.

Lo schema sopra descritto serve anche per evidenziare la differenza sostanziale tra inadeguatezza e non conformità e poter, quindi, adottare correttamente i provvedimenti sanzionatori conseguenti qualora, anche alla scadenza dei termini, l'Osa non abbia ancora ottemperato alle prescrizioni date.

## Esempi "diffidabili"

Le situazioni concrete in cui sarà possibile applicare la legge 116/2014, in un campo estremamente vasto come quello che riguarda le norme in materia agroalimentare, possono essere le più disparate. Alcuni possibili esempi:

- per un dispositivo su un mezzo di trasporto di animali che si riscontra non funzionante durante il viaggio o all'arrivo a destinazione, potrebbe essere emessa la diffida affinché venga riparato entro i canonici 20 giorni o, comunque, entro il successivo trasporto, a patto che gli stessi animali non appaiano provati a causa di questo mal funzionamento;
- così come la carenza di igiene in ambienti in cui gli alimenti che vi siano stoccati siano protetti dai loro imballaggi;
- non è diffidabile, invece, la carenza di igiene di un impianto che impone anche la sospensione dell'attività o il sequestro degli alimenti, cosa che, pertanto, esclude anche la possibilità della riduzione del 30%;
- è diffidabile il mancato aggiornamento di un modulo di autocontrollo di un ristorante, mentre

non lo è la mancata registrazione di un cane all'anagrafe, poiché non è norma agroalimentare.

## Conclusioni

La presente elaborazione vorrebbe contribuire a dare maggiore visibilità allo strumento della diffida che, vista la controversa discussione applicativa, appare sottoutilizzato e che, invece, potrebbe portare ad uno snellimento dei procedimenti amministrativo-sanzionatori.

**La riduzione del 30% della sanzione è una garanzia che deve essere assicurata al trasgressore, pena la possibilità che il provvedimento sanzionatorio possa essere annullato in sede di ricorso**

Analogamente, anche la riduzione del 30% della sanzione, come già previsto per le violazioni al codice della strada, è una garanzia che, quando sia consentito il pagamento in misura ridotta, deve essere assicurata al trasgressore, pena la possibilità che il provvedimento sanzionatorio possa essere annullato in sede di ricorso.

### Per saperne di più

Sul tema, si vedano anche gli articoli:

- "Campolibero. Una norma non ancora pienamente attuata", di Emanuela Giorgi, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 7/2017, alle pagine 32-36.
- "Campolibero. Una norma già dimenticata", di Gianluigi Valsecchi, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 2/2016, alle pagine 40-44.
- "Campolibero. Cosa cambia per il settore agricolo", di Gianluigi Valsecchi, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 4/2015, alle pagine 19-21.