

Garanzie difensive dell'Osa e sequestro amministrativo

I limiti e le incongruenze della legge 689/1981

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

Dubbi e criticità su quanto previsto dalla norma in caso di sequestro di sostanze alimentari

Con la sentenza n. 1315 del 18 febbraio 2025, il Consiglio di Stato, Sezione Sesta, ha ribadito l'unicità di giurisdizione, quella civile, per le procedure riguardanti gli illeciti amministrativi di cui alla legge 689/1981. E lo ha fatto riformando la diversa soluzione adottata dal Tar (Tribunale amministrativo regionale) del Lazio che invece, per gli stessi illeciti – con sentenza n. 7024/2023 – aveva sdoppiato quella competenza tra la giurisdizione amministrativa (per il sequestro) e la giurisdizione civile (per la sanzione).

Il fatto

La vicenda giudiziaria riguardava un caso di illecita “evocazione” di un alimento Dop con la conseguente applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal decreto legislativo 297/2004 e con il sequestro delle confezioni alimentari “evasive”, sequestro amministrativo operato ai sensi dell’articolo 13 della legge 689/1981 (legge-qua-

dro per la disciplina degli illeciti amministrativi) e con conseguente opposizione al sequestro avanzata, ai sensi dell’articolo 19 della stessa legge, da parte dell’azienda contravvenzionata.

All’opposizione al sequestro seguiva da parte della Direzione generale per il Riconoscimento degli Organismi di Controllo e Certificazione e Tutela del Consumatore, autorità amministrativa competente per l’illecito amministrativo contestato, un provvedimento di “dissequestro condizionato”, provvedimento che l’azienda contravvenzionata decideva di impugnare facendo ricorso al Tar del Lazio.

Avverso la sentenza del Tar, che rigettava il ricorso, la stessa azienda ricorrente impugnava con appello dinanzi al Consiglio di Stato che, però, si pronunciava per la riforma della sentenza del Tar, escludendo la giurisdizione del giudice amministrativo a favore della competenza del giudice civile.

In conclusione, il supremo giudice amministrativo, ovvero il Consiglio di Stato, salvo futuri ripensamenti, in pratica ha sancito una procedura ibrida per i sequestri collegati agli illeciti amministrativi ovvero una prima fase gestita in sede amministrativa ed una seconda fase, quella giudiziaria, solo dinanzi al giudice civile.

Soluzione, questa, a nostro sommesso parere, non proprio ottimale per la garanzia di una soluzione equa oltre che conforme al diritto.

A questo punto – riteniamo – si impone un’ampia riflessione sull’attuale portata ed adeguatezza di



La soluzione ibrida adottata dal Consiglio di Stato per i sequestri collegati agli illeciti amministrativi non sembrerebbe ottimale

una normativa che comunque ha già superato il limite di mezzo secolo di vita.

La disciplina della legge-quadro 689/1981

È il secondo comma dell'articolo 13 della legge 689/1981 a disciplinare nei seguenti termini il sequestro cautelare delle "cose" collegate ad un illecito amministrativo:

«Articolo 13 Atti accertamento

[omissis] Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto

di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il Codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria».

Va poi tenuto presente quanto disposto dall'articolo 17 della stessa legge:

«Articolo 17 *Obbligo del rapporto*

Qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione, salvo che ricorra l'ipotesi prevista nell'articolo 24, deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al prefetto. [omissis].

L'ufficio territorialmente competente è quello del luogo in cui è stata commessa la violazione.

Il funzionario o l'agente che ha proceduto al sequestro previsto dall'articolo 13 deve immediatamente informare l'autorità amministrativa com-

petente a norma dei precedenti commi, inviandole il processo verbale di sequestro. [omissis]».

Delle "cose" in sequestro (quali, ad esempio, merci, attrezzature e tutto ciò che servi per commettere l'infrazione o che ne è stato il frutto) si occupa poi specificatamente l'articolo 19 nei seguenti termini:

«Articolo 19

Sequestro

Quando si è proceduto a sequestro, gli interessati possono, anche immediatamente, proporre opposizione all'autorità indicata nel primo comma dell'articolo 18, con atto esente da bollo. Sull'opposizione la decisione è adottata con ordinanza motivata emessa entro il decimo giorno successivo alla sua proposizione. Se non è rigettata entro questo termine, l'opposizione si intende accolta. Anche prima che sia concluso il procedimento amministrativo l'autorità competente può disporre la restituzione della cosa sequestrata, previo paga-

mento delle spese di custodia, a chi prova di averne diritto e ne fa istanza, salvo che si tratti di cose soggette a confisca obbligatoria.

Quando l'opposizione al sequestro è stata rigettata, il sequestro cessa di avere efficacia se non è emessa ordinanza-ingiunzione di pagamento o se non è disposta la confisca entro due mesi dal giorno in cui è pervenuto il rapporto e, comunque, entro sei mesi dal giorno in cui è avvenuto il sequestro».

La disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 19 parrebbe dunque garantire una certa celerità di decisione sul definitivo destino della merce in sequestro: infatti, significativo è stato aver previsto il meccanismo del "dissequestro tacito" in caso di mancato rigetto dell'opposizione al sequestro nel termine di dieci giorni e comunque un termine massimo da due a sei mesi per avere il verdetto finale della confisca o del dissequestro.

Termini cronologici, questi, tutti da reputare come "perentori", almeno stando alla formulazione della norma; termini che però appaiono difficili da ren-



dere compatibili con i successivi passaggi previsti per la fase amministrativa della procedura in esame (articoli da 13 a 18). Basti infatti solo pensare che la notifica del "verbale di contestazione" dell'illecito amministrativo, ove non eseguita in forma "immediata" (articolo 14) ovvero contestualmente all'adozione del provvedimento di sequestro, potrà/dovrà seguire nei successivi novanta giorni. Da questa data, pertanto, inizierà a decorrere il termine di trenta giorni entro il quale il contravventore, a sua volta, potrà produrre "scritti difensivi" e/o "richiesta di audizione" all'autorità amministrativa competente (articolo 18).

Sarà pertanto solo dopo l'eventuale "audizione" che quest'ultima, l'autorità, potrà emettere l'"ordinanza-ingiunzione" con cui comminare la sanzione pecuniaria e disporre anche sul destino finale della merce/cose in sequestro (articolo 22).

Siamo dunque di fronte ad una tempistica che si ispira ad un – ragionevole ed apprezzabile – criterio di rapidità per le decisioni circa il destino delle "cose" sequestrate (celerità, peraltro, quanto mai

preziosa proprio nel caso in cui quelle "cose" siano sostanze alimentari), ma che poi rallenterà, e non di poco, dal momento in cui (articolo 22) la parte interessata deve rivolgersi all'autorità giudiziaria. Sarebbe auspicabile, pertanto, riconoscere alla parte contravvenzionata gli strumenti difensivi della giustizia amministrativa già a fronte di un provvedimento sfavorevole circa il richiesto dissequestro. Invero, la possibilità di un ricorso al Tar contro i provvedimenti (sequestro amministrativo, in primo luogo) che precedono l'emissione della sopra ricordata "ordinanza-ingiunzione" garantirebbe non solo una maggiore celerità per la tutela della parte privata, ma sarebbe anche più rispettosa della "natura giuridica" della procedura in corso, dal momento che tutta questa prima fase (regolata dall'articolo 13 all'articolo 21 della legge 689/1981) disciplina un'attività che altro non è se non espressione dei poteri della Pubblica amministrazione.

Fine della prima parte; la seconda verrà pubblicata sul numero di maggio.

