

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

Criticità e perplessità su quanto previsto dalla norma in caso di sequestro di sostanze alimentari (II parte)

14

Riprendiamo il nostro esame della legge 689/1981, legge/quadro in tema di illeciti amministrativi, per focalizzare alcune "criticità" che la stessa sta ormai manifestando nella concreta esperienza operativa dopo un "tirocinio" di oltre quarant'anni.

Le criticità

Una volta che la legge in esame abbia esaurito la sua prima fase, spiccatamente amministrativa, con l'emissione di un'"ordinanza-ingiunzione" con cui l'autorità amministrativa commina la sanzione amministrativa, il contravventore – ha deciso il legislatore del 1981 – potrà poi difendersi sì in sede giudiziaria, ma non dinanzi ad un giudice amministrativo, bensì dinanzi ad un giudice civile: tanto, infatti, è stabilito dall'articolo 22 della legge, norma che così dispone:

«Articolo 22

Salvo quanto previsto dall'articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e da altre disposizioni di legge, contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è regolata dall'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150».

Da questo quadro normativo parrebbe dunque emergere uno scenario di intervento cautelare per le "cose sequestrate" – e quindi, nel caso, anche per le "sostanze alimentari" (materie prime, semilavorati o prodotti finiti che siano) quando la violazione amministrativa riguardi una normativa in materia alimentare – che prevede una prima fase di sollecita definizione (articolo 19) in via amministrativa ed eventualmente una seconda fase, sicuramente però più lunga, in sede giudiziaria civile.

Pertanto, questa sede civilistica andrà individuata, su rinvio dell'articolo 22 soprariportato, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 150 del 1° settembre 2011, normativa questa che così stabilisce:

«Articolo 6

Dell'opposizione ad ordinanza-ingiunzione

1. Le controversie previste dall'articolo 22 della



legge 24 novembre 1981, n. 689, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo.

2. L'opposizione si propone davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione.
3. Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, e salve le competenze stabilite da altre disposizioni di legge, l'opposizione si propone davanti al Giudice di Pace.
4. L'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:
 - a. di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;
 - b. di previdenza e assistenza obbligatoria;
 - c. di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;
 - d. di igiene degli alimenti e delle bevande;
 - e. valutaria;
 - f. di antiriciclaggio.
5. L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale:
 - a. se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro;
 - b. quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a 15.493 euro;
 - c. quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.
6. Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale. *[omissis]*».



Possiamo dunque riassumere che, in caso di illecito amministrativo (anche in campo alimentare), l'autorità giudiziaria competente sarà di regola il Giudice di Pace, salvo che l'infrazione non riguardi una normativa posta a tutela dell'"igiene" dell'alimento oppure salvo che la sanzione amministrativa superi l'importo di € 15.493: in tal caso, infatti, la competenza si sposta dinanzi al Tribunale Civile. A questo punto, però, si impone la facile riflessione "critica" secondo cui sarebbe stato decisamente più opportuno estendere la competenza del Tribunale anche ai casi in cui il massimo della sanzione edittale è inferiore alla suddetta cifra, ma il valore delle "cose" sequestrate è superiore al limite di € 15.493.

L'autorità sanzionatrice

La competenza per la fase amministrativa del procedimento sopra illustrato è stata individuata, ai sensi dell'articolo 17 della legge, nei seguenti termini:

«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]

Nelle materie di competenza delle regioni e negli altri casi, per le funzioni amministrative ad esse delegate, il rapporto è presentato all'ufficio regionale competente.

Per le violazioni dei regolamenti provinciali e comunali il rapporto è presentato, rispettivamente, al presidente della giunta provinciale o al sindaco.

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 competente a norma dei precedenti commi, inviandole il processo verbale di sequestro.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro centottanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, in sostituzione del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1976, n. 407, saranno indicati gli uffici periferici dei singoli ministeri, previsti nel primo comma, anche per i casi in cui leggi precedenti abbiano regolato diversamente la competenza.

Con il decreto indicato nel comma precedente saranno stabilite le modalità relative all'esecuzione del sequestro previsto dall'articolo 13, al trasporto ed alla consegna delle cose sequestrate, alla custodia ed alla eventuale alienazione o distruzione delle stesse; sarà altresì stabilita la destinazione delle cose confiscate. Le regioni,

per le materie di loro competenza, provvederanno con legge nel termine previsto dal comma precedente".

Orbene, per gli illeciti amministrativi in materia alimentare autorità competente per le sanzioni (e, di conseguenza, anche per il corollario di competenza attinente al tema del sequestro/confisca di cui agli articoli 13 e 19 della legge 689/1981) è da ravvisare nell'"Ispettorato Centrale per la Repressione delle Frodi agrarie" (ossia l'Icqr), naturalmente solo per le infrazioni prive di rilevanza sanitaria, mentre per quelle che attengono "all'igiene degli alimenti e delle bevande", ovvero che incidono sulla salute del cittadino, le competenze spettano al Ministero della Salute ed alle Regioni (salvo che l'infrazione non sconfini in violazioni delle norme penali poste a tutela della salute del consumatore: vedi articoli 439 e seguenti del Codice penale e vedi articoli 5 e 6 della legge 283/1962).

Per le violazioni di rilevanza meramente commerciale vanno ricordate le disposizioni di cui al decreto legislativo 231/2017: normativa, que-



sta, contenente la disciplina sanzionatoria per le infrazioni al regolamento (UE) 1169/2011, disciplina comunitaria dell'etichettatura degli alimenti.

Orbene, il suddetto decreto assegna allo stesso Icqrf la competenza ad istruire e sanzionare (o ad archiviare) le procedure per gli illeciti amministrativi contestati dallo stesso personale ispettivo dell'Icqrf, ivi compresa la disciplina relativa al sequestro ed alla confisca delle "cose" attinenti alle infrazioni contestate da quel personale.

È di tutta evidenza, infatti, la mancanza del requisito della "terzietà" dell'Icqrf nella posizione di autorità amministrativa così individuata dalle disposizioni del suddetto decreto legislativo 231/2017.

Si deve infatti presumere che il personale ispettivo dell'Icqrf operante sul territorio, e quindi autore di contestazioni e sequestri, agisca ogni volta secondo le direttive interne del direttore dell'ufficio Icqrf di appartenenza ovvero da parte di chi sarà poi chiamato a giudicare la fondatezza o meno degli illeciti amministrativi contestati dal personale del suo stesso ufficio e di cui è superiore gerarchico!

Peraltro, questa "criticità", riassumibile come violazione del "principio di terzietà" ovvero di "imparzialità" nella fase amministrativa di cui alla legge 689/1981, viene aggravata ulteriormente dal comma 3-ter dell'articolo 26 del decreto legislativo 231/2017, disposizione questa dove si prevede che:

«I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie *[omissis]* sono destinati alle spese di funzionamento nonché all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa dell'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei Prodotti agroalimentari, anche allo scopo di valorizzare l'apporto del personale dirigenziale e non dirigenziale al potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza dell'Ispettorato medesimo *[omissis]*».

Siamo dunque, a nostro avviso, al cospetto di una normativa che genera un palese caso di "conflitto di interessi", essendo stato creato un meccanismo giuridico che produce un palese vantaggio economico – per il personale ispettivo e per

la stessa autorità amministrativa cui fa capo quel personale – in relazione alla conferma delle violazioni amministrative contestate ed alle conseguenti sanzioni irrogate.

Solo impugnando l'ordinanza-ingiunzione sarà possibile per il contravventore attingere ad un'autorità "terza", e non cointeressata, quale appunto è il giudice civile (Giudice di Pace o Tribunale che sia).

Naturalmente, il percorso giudiziario sarà prevedibilmente lungo alla luce dello stato attuale di "efficienza" dell'apparato giudiziario italiano, soprattutto nel campo della giurisdizione civile.

Siamo dunque al cospetto di una normativa, la legge 689/1981, che, soprattutto quando la sua applicazione investe il "campo alimentare" con sequestri di "cose" (dalle materie prime ai prodotti finiti ovvero fino alle stesse attrezzature produttive) che possono comportare danni economici rilevanti quanto irreversibili all'azienda del presunto contravventore, dovrebbe prevedere procedure e decisioni veloci e presso un'autorità amministrativa "terza" e competente e, più ancora, presso autorità giudiziarie sollecite e qualificate.

Procedure che, in verità, l'anziana legge 689/1981 non appare più in grado di assicurare ovvero non assicura in termini abbastanza espliciti e chiari per tutti: a cominciare dall'incerto confine tra i rimedi amministrativi e quelli giudiziari.

Inoltre, nell'ambito di questi ultimi, va ormai senz'altro chiarita la separazione di competenze tra le due giurisdizioni coinvolte: quella del giudice amministrativo (Tar e Consiglio di Stato) e quella del giudice civile (Giudice di Pace e Tribunale).

È questa una problematica che, naturalmente, riguarda tutti i settori della vita sociale disciplinati e garantiti anche con sanzioni amministrative (dalla "sicurezza sui luoghi di lavoro" alle regole sulla "circolazione stradale" e così via) e quindi non solo il settore della "produzione e commercio degli alimenti", il quale però ne costituisce parte rilevante e significativa.

Pertanto, assicurare a tutti gli operatori di questi settori percorsi più chiari e celeri per una corretta ed equa soluzione delle controversie per illeciti amministrativi merita ormai quantomeno un sollecito aggiornamento della legge-quadro 689/1981.