

APPROFONDIMENTI LEGISLATIVI

"Tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali" pari sono?



ANTONIO DI LUCA, PATRIZIO COIN Gruppo di lavoro Diritto e Legislazione veterinaria, SIMeVeP

uesta o quella per me pari sono" è il primo verso di una famosa aria del "Rigoletto" di Giuseppe Verdi ed esprime il senso di indifferenza che il Duca di Mantova prova al cospetto di due o più donne che lui reputa, comunque, belle. L'enunciato, slegato

dal suo contesto d'origine, può validamente essere utilizzato come modo di dire calzante in tutte quelle situazioni in cui ci si trova a dover comparare due o più elementi, tutti validi, e non si hanno criteri significativi per poter effettuare una scelta. Prendendo ispirazione da tale concetto, ci addentriamo nell'a-



nalisi dell'art. 5, comma 2, D.Lgs. 27/2021¹, con l'intento di fornire spunti per una sua interpretazione e applicazione, nonché con l'intento di sciogliere il dubbio, qualora vi fosse in capo all'Autorità competente (di seguito A.c.), sul se il blocco ufficiale e l'adozione delle diverse tipologie di sequestro "pari sono".

Il richiamato articolo recita: "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 a 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.".

Innanzitutto, vi è da chiedersi se il ricorso a queste misure (*alias* provvedimenti) sia una scelta discrezionale o vincolata per l'A.c., pena l'illegittimità dell'atto procedimentale/procedurale e la sua inappropriatezza e inefficacia. Il punto di partenza per una possibile risposta è l'inquadramento, sotto altri profili, della nozione di "non conformità". Di essa il Reg. (UE) 625/2017² non fornisce una definizione (contrariamente al suo predecessore Reg. (CE) 882/2004³). Questa lacuna, tuttavia, è colmata dal legislatore nazionale nel comma 1 dell'articolo in esame, ove troviamo la definizione e la classificazione di non

conformità maggiori (NC) e non conformità minori (nc), basate sulla immediatezza o meno del rischio per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali connesso al verificarsi della non conformità. Ai fini delle nostre considerazioni non rilevano precipuamente tale definizione e classificazione. Non rileva, altresì, la doverosa e auspicabile operazione che l'A.c. è tenuta a fare, possibilmente ex ante, di inquadramento di fatti concreti in non conformità maggiori o minori. Quest'ultimo compito, comunque e a parere di chi scrive, è stato in parte già assolto dal legislatore nazionale nell'articolo 6, comma 7 del D.Lgs. 193/2007⁴, nell'art. 1, comma 3 del D.L. 91/2014⁵ convertito in legge dalla legge di conversione 116/2014⁵ nonché in norme speciali⁶. Infatti, in queste disposizioni sussiste la possibilità per l'A.c., se pur con doverose differenze dal punto di vista sostanziale e procedimentale, di eludere il momento sanzionatorio se, all'atto prescrittivo o alla diffida, fa seguito una piena rimozione da parte dell'operatore della non conformità minore inquadrata come inadeguatezza strutturale e gestionale o violazione di lieve entità.

Ai fini delle nostre considerazioni, rileva, invece, la non conformità come evento di una condotta attiva o omissiva tenuta da chiunque o da soggetto con una particolare qualifica (es. OSA/OSM) in violazione di un precetto normativo e lesiva di interessi tutelati, se pur a vario livello e in maniera e con intensità diverse, dal nostro ordinamento giuridico. In questo caso la non conformità può costituire un illecito per il quale l'ordinamento giuridico prevede l'applicazione di una san-

¹DECRETO LEGISLATIVO 2 febbraio 2021, n. 27 Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117. www.normattiva.it

²REGOLAMENTO (UE) 2017/625 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 marzo 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, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/ 2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/ 2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/ CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali) www.eur-lex.europa.eu

³REGOLAMENTO (CE) N. 882/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 29 aprile 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 www.eur-lex.europa.eu

⁴Il DECRETO LEGISLATIVO 6 novembre 2007, n. 193 Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore recita nell'art. 6, comma 7 "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 d tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate. Il mancato adempimento entro i termini stabiliti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 6.000" www.normattiva.it

⁵Il DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 91 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 convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116 recita nell'art. 1, comma 3 (così come modificato dalla L. 71/2021 di conversione del D.L. 42/2021) recita nell'art. 1, comma 3 "3. Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Il procedimento di diffida non si applica nel caso in cui i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte". www.normattiva.it



zione in funzione dell'entità dell'interesse leso. La tipologia e la tipicità della sanzione distinguono l'illecito penale/reato dall'illecito amministrativo Saperli riconoscere è fondamentale per l'individuazione e l'adozione dei provvedimenti indicati nell'art. 5, comma 2 del D.Lgs. 27/2021.

Accertamento di un illecito

Nel caso si accerti un illecito, prima di procedere alla individuazione del corretto provvedimento da adottare tra quelli poc'anzi richiamati, giova ricordare che la non conformità non sempre si presenta ai sensi dell'accertatore in tutti i suoi elementi fattuali caratterizzanti tanto da potersi ritenere pienamente valutabile e confermabile sin da subito e, pertanto, contestualmente classificabile come un illecito penale o amministrativo (per es. cattivo stato di conservazione di un alimento apprezzabile ictu oculi; assenza della registrazione di uno stabilimento). Spesso può palesarsi come una sospetta non conformità, meritevole di un approfondimento d'indagine al fine di un suo compiuto accertamento nonché conferma e di un consequenziale inquadramento dell'illecito (es. prelievo e analisi di un campione di alimento/mangime per confermare una contaminazione illegale). Diversamente da quanto previsto nel Reg. (CE) 882/2004, il legislatore unionale ha contemplato tale evenienza nell'articolo 137, paragrafi 2 e 3 del Reg. (UE) 625/2017 - Obblighi generali delle autorità competenti per quanto concerne la verifica dell'attuazione -. Infatti "In caso di sospetta non conformità, le autorità competenti svolgono un'indagine per confermare o eliminare tale sospetto." Queste indagini comprendono, se necessario, "un'intensificazione dei controlli ufficiali su animali, merci e operatori per un periodo di tempo opportuno" e "il fermo ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati, a seconda del caso."

Tralasciando l'intensificazione dei controlli ufficiali che po-

trebbe, ad esempio, coincidere nell'esecuzione di un prelievo di campioni per la successiva analisi, poniamo l'attenzione sul fermo ufficiale.

Tra le definizioni contenute nella versione in lingua italiana del Reg. (UE) 625/2017 troviamo solo quella di blocco ufficiale⁹, contrariamente a quanto presente nella versione in lingua inglese del medesimo regolamento, ove, nell'articolo 137, par. 3, è riportata l'espressione "official detention" e di cui vi è anche una definizione pienamente coincidente con quella di blocco ufficiale contenuta nella versione italiana del regolamento. Dobbiamo pertanto considerare l'espressione "fermo ufficiale" una variante lessicale, ma non sostanziale, dell'espressione blocco ufficiale.

Misure cautelative

Fugati questi dubbi interpretativi, l'attenzione va rivolta al significato e al valore di misura cautelativa attribuibile al blocco ufficiale (fermo ufficiale), da adottarsi nei casi in cui sia necessario giungere ad una conferma o alla eliminazione del sospetto di non conformità, evitando che, in questo lasso di tempo, le merci e/o gli animali restino nella disponibilità dell'avente diritto. Secondo dottrina ¹⁰ il blocco ufficiale è un atto ufficiale di natura provvedimentale recettizio, ricorribile nei modi e nei termini previsti per i ricorsi ai provvedimenti amministrativi, che comporta una sottrazione, sia pur temporanea, della disponibilità dei beni dell'interessato con effetti paritetici a quelli di un sequestro. Può preludere a misure più gravose (es. sequestri), previa una corretta qualificazione della non conformità come fatto illecito (illecito amministrativo o penale). In più, la temporaneità della procedura sembra consentire una distinzione per natura e funzione con le tradizionali misure reali, quali i sequestri amministrativi e penali. In un certo qual modo, il blocco ufficiale, per significato e

⁶Ex multis: Art. 10, comma 11 del DECRETO LEGISLATIVO 26 ottobre 2010, n. 200 Attuazione della direttiva 2008/71/CE relativa all'identificazione e alla registrazione dei suini; art. 6, comma 2 del DECRETO LEGISLATIVO 16 febbraio 2011, n. 29 Disposizioni sanzionatorie per le violazioni del Regolamento (CE) n. 504/2008 recante attuazione della direttiva 90/426/CEE e 90/427/CEE sui metodi di identificazione degli equidi, nonché gestione dell'anagrafe da parte dell'UNIRE; art. 11 del DECRETO LEGISLATIVO 10 febbraio 2017, n. 29 Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti (CE) n. 1935/2004, n. 1895/2005, n. 2023/2006, n. 282/2008, n. 450/2009 e n. 10/2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti. www.normattiva.it

⁷L'art. 17 del codice penale stabilisce le pene principali per i delitti e per i reati contravvenzionali - Art. 17. Pene principali: specie. - Le pene principali stabilite per i delitti sono: 1) l'ergastolo; 2) la reclusione; 3) la multa. Le pene principali stabilite per le contravvenzioni sono: 1) l'arresto; 2) l'ammenda. E nell'art. 39 distingue i delitti dalle contravvenzioni - Art. 39. Reato: distinzione fra delitti e contravvenzioni. I reati si distinguono in delitti e contravvenzioni, secondo la diversa specie delle pene per essi rispettivamente stabilite da questo codice.

⁸Per gli illeciti amministrativi la sanzione per antonomasia e quella pecuniaria spesso indicata con l'espressione "È prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da euro xxxxx (minimo edittale n.d.r.) a euro xxxxx (massimo edittale n.d.r.) per la violazione dell'art. ..."

⁹Art. 3, punto (47) del Reg. (UE) 625/2017 «blocco ufficiale»: la 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 www.eur-lex.europa.eu

¹⁰Sintesi tratta da "Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore di settore" - Francesco Aversano, Rivista di diritto alimentare Anno XII, numero 1 Gennaio-Marzo 2018 www.rivistadirittoalimentare.it



funzione, è sovrapponibile al sequestro cautelativo sanitario previsto dall'abrogato art. 1 della Legge 283/1962¹¹, adottabile, ad esempio, su merci sospette sottoposte a prelievo per una successiva analisi di laboratorio. Non può quindi considerarsi una misura residuale ai sequestri, come recita l'art. 5, comma 2 del D.Lgs. 27/2021, ma anticipatrice, ove necessario, degli stessi. Proseguendo per fasi, nel caso in cui il sospetto di non conformità sia confermato, con un blocco ufficiale in atto e con un approfondimento di indagine concluso, ovvero nel caso in cui la non conformità si palesi come tale sin da subito, l'A.c. deve ricondurre il caso concreto all'interno di una norma, la cui eventuale violazione costituirebbe un illecito da classificare in illecito penale o in illecito amministrativo. L'esito di tale operazione di sussunzione e di classificazione indirizzerà l'A.c. verso l'adozione dell'appropriato provvedimento di sequestro che sarà sostitutivo del blocco ufficiale, ove quest'ultimo sia già presente e operante.

Tralasciando gli aspetti procedimentali/procedurali dei sequestri per la cui disciplina si rinvia alle specifiche e fondamentali disposizioni di legge e di regolamento¹², soffermiamoci brevemente sul significato e sulla funzione che i vari tipi di sequestro hanno. Per gli illeciti amministrativi, come recita l'art. 5, comma 2, dobbiamo considerare il sequestro previsto dall'art. 13 della L. 689/1981, legge relativa alla disciplina del procedimento sanzionatorio amministrativo. Tenuto conto del suo significato all'interno di tale procedimento, possiamo meglio denominarlo sequestro cautelare amministrativo. Ai sensi dell'art. 13, comma 2 gli organi addetti al controllo possono procedere al sequestro cautelare di cose che possono formare oggetto di confisca nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria (sequestro cautelare facoltativo). Al contrario, è sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o del natante posto in circolazione senza essere coperto

dalla assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione (sequestro cautelare obbligatorio). Pertanto, nei settori di interesse dell'A.c., non sussiste un obbligo di procedere al seguestro cautelare: è una facoltà il cui esercizio è prodromico all'adozione da parte della Autorità competente ex art. 17 L. 689/1981¹³ del provvedimento di confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione, nonché delle cose che ne sono il prodotto¹⁴, sempre che le suddette cose appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento (trasgressore/i, obbligato in solido), come recita l'art. 20 della L. 689/1981. Il sequestro amministrativo ha, in primis, natura provvisoria ed è strumentale alla confisca, quest'ultima con significato di una sanzione accessoria interdittiva, ossia in grado incidere negativamente sulla sfera giuridica del privato oggetto del procedimento sanzionatorio, privandolo, non più in via provvisoria ma definitivamente, di uno o più beni appartenenti al suo patrimonio e attinenti con la commissione dell'illecito.

La natura provvisoria del sequestro è determinata dalla sua perdita di efficacia qualora, a fronte di un rigetto dell'opposizione presentata dall'interessato alla Autorità competente *ex* art. 17 L. 689/1981, non è emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento o se non è disposta la confisca entro due mesi dal giorno in cui è pervenuto il rapporto *ex* art. 17 L. 689/1981 e, comunque, entro sei mesi dal giorno in cui è stato disposto il sequestro. A parte quanto sinteticamente detto circa la funzione assicurativa di questo tipo di sequestro, non può disconoscersi in capo a esso anche una funzione preventiva connessa con l'esigenza di difesa della collettività di fronte a beni a rischio, come possono essere alimenti, mangimi, MOCA, etc. non sicuri, qualora restassero nella disponibilità dell'avente diritto. Sul fronte degli illeciti penali, nell'art. 5, comma 2 del D.Lgs. 27/2021 si fa

¹¹Art. 1 ...omissis... A tal fine l'autorità sanitaria può procedere, in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, ad ispezione e prelievo di campioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici, dove si producano, si conservino in deposito, si smercino o si consumino le predette sostanze, nonché sugli scali e sui mezzi di trasporto. Essa può, altresì, procedere al sequestro delle merci e, ove dagli accertamenti eseguiti risulti necessario per la tutela della pubblica salute, alla loro distruzione. ... omissis

¹²Per il sequestro amministrativo sono di riferimento la LEGGE 24 novembre 1981, n. 689 Modifiche al sistema penale e il D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571 Norme per l'attuazione degli articoli 15, ultimo comma, e 17, penultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, concernente modifiche al sistema penale. www.normattiva.it Mentre per il sequestro penale sono di riferimento il Codice di procedura penale e il DECRETO LEGISLATIVO 28 luglio 1989, n. 271 Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale. www.normattiva.it

¹³L'art. 13 della L. 689/1981 individua l'Autorità competente a cui 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, nel caso in cui non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta. Il comma 3 recita "Nelle materie di competenza delle regioni e negli altri casi, per le funzioni amministrative a esse delegate, il rapporto è presentato all'ufficio regionale competente". Molte regioni con propri provvedimenti hanno individuato quale autorità competente il Direttore generale della ASL/ASP/ATS per le violazioni in materia igienico-sanitaria. Vi è pertanto una coincidenza tra l'autorità competente ex art. 2 D.lgs. 27/2021 ed autorità competente ex art. 17 L. 689/1981.

¹⁴Cass. Sez. Unite penali 2 luglio 2008, n. 26654 Sulla differenza tra nozione di prodotto, profitto e prezzo dell'illecito, si può far riferimento all'ambito penalistico, secondo cui il profitto del reato a cui fa riferimento l'art. 240 c.p., comma 1 va identificato con il vantaggio economico ricavato in via immediata e diretta dal reato e si contrappone al prodotto e al prezzo del reato. Il prodotto è il risultato empirico dell'illecito, cioè le cose create, trasformate, adulterate o acquisite mediante prezzo del reato; il prezzo va individuato nel compenso dato o promesso a una determinata persona, come rispettivo della commissione dell'illecito. Carattere omnicompresivo si attribuisce - poi - alla locuzione provento del reato, che ricomprenderebbe << tutto ciò che deriva dalla commissione del reato>> e quindi le diverse nozioni di prodotto, profitto e prezzo.





riferimento al sequestro penale che, contrariamente a quanto possa sembrare da una prima lettura della disposizione in esame, non esiste come atto a sé. Tale definizione racchiude infatti tre tipologie di sequestro che hanno significato, funzioni e disciplina propri all'interno del c.p.p. e D.Lgs. 271/1989.

Tipologie di sequestro

Tralasciando il sequestro conservativo previsto negli artt. 316 e ss. di non interesse per l'attività di controllo ufficiale, sono invece da considerare il sequestro probatorio del corpo del reato e delle cose a questo pertinenti⁽¹⁵⁾ posto in essere della polizia giudiziaria, previsto nell'art. 354 e ss. del c.p.p. e disciplinato dagli artt. 253 e ss, del c.p.p., e il sequestro preventivo previsto negli art. 321 e ss. del c.p.p., anch'esso operabile dalla P.G. in situazione d'urgenza. Il sequestro probatorio ha lo scopo di consentire l'accertamento dei fatti per cui si sta procedendo, mantenendo inalterata l'integrità delle fonti di prova⁽¹⁶⁾. Il sequestro preventivo è ascrivibile tra le misure cautelari ed è finalizzato a impedire la prosecuzione dello stesso reato o la commissione di nuovi reati, concretizzandosi, quindi, una esigenza di natura cautelare, di tutela

della collettività, con riferimento al perdurare dell'azione criminosa. Il sequestro probatorio e quello preventivo sono atti entrambi garantiti ossia prevedono il preventivo avviso del difensore dell'indagato il quale ha la facoltà di assistere alle operazioni, pena l'illegittimità dell'atto e il conseguente annullamento.

Gli spunti per una interpretazione e applicazione dell'art. 5, comma 2 del D.Lgs. 27/2021 evidenziano significato e funzioni proprie dei provvedimenti richiamati, adottabili autonomamente o in una consequenzialità funzionale a seconda del caso concreto che si palesa all'A.c. in occasione del controllo ufficiale. Una conoscenza di base delle norme sostanziali e di quelle procedurali/procedimentali indirizza l'A.c. nella individuazione del corretto provvedimento da adottare in relazione al caso concreto, garantendo la legittimità dell'atto nonché la sua appropriatezza ed efficacia. Può, quindi, concludersi che blocco ufficiale e le diverse tipologie di sequestro pari non sono.

Il presente articolo è stato scritto nel mese di maggio 2022. Da allora non sono intervenute comunque modifiche significative a quanto esposto nel testo.

¹⁵Sono le cose sulle quali o mediante le quali il reato è stato commesso, nonché quelle cose che ne costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo (art. 253 c.p.p.) Esso è assoggettabile a **confisca**.

¹⁶Le **fonti di prova** sono le cose, i documenti, le persone da cui può scaturire la prova. Sono assicurate dalla P.G. e dal P.M. nel corso delle indagini preliminari. I **mezzi di prova** sono i mezzi attraverso i quali le fonti di prova producono la prova nel dibattimento (es. refertazione di una analisi di laboratorio ritualmente ottenuta).