

T.A.R. Piemonte, sez. I, 21/06/2022, (ud. 18/05/2022), n. 589 - Pres. Prosperi, Est. Malanetto

SICUREZZA ALIMENTARE - REG. (UE) 625/2017 "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" – BLOCCO UFFICIALE – NATURA GIURIDICA – GIURISDIZIONE.

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 proporzionalità 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. 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).”

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. 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 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.

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.