

I provvedimenti ablativi della P.A

1. *Premessa.* La materia dei provvedimenti ablatori di natura cautelare è complessa perché gli istituti giuridici di riferimento sono racchiusi in norme, di epoche, rango e livello tecnico differenti, con finalità peraltro eterogenee. Infatti gli stessi operatori, talvolta, hanno difficoltà a rinvenire lo strumento più adatto allo scopo che si deve raggiungere. In alcuni casi, viene utilizzato un strumento in luogo di quello che si attaglia al caso di specie. Ciò posto, questa trattazione si propone lo scopo di fare chiarezza in tale incerta materia, affinché gli operatori deputati ai controlli, soprattutto in ambito agro-alimentare, possano orientarsi più validamente.

2. *Il sequestro amministrativo.* Rientra nella categoria degli *ordini*. È un provvedimento ablatorio di natura cautelare, che incide riduttivamente sui diritti dei destinatari comportandone una compressione, e mirante a salvaguardare la collettività dai rischi dalla pericolosità del bene¹. Ha una finalità cautelare perché finalizzato alla confisca². Infatti, attraverso la misura ablatoria, si inibisce – *in urgenza* – la pericolosità di un bene (che sia stato strumento o risultato di un illecito amministrativo) e che – nelle more della confisca – il proprietario possa utilizzarlo o disperderlo. Come è stato esattamente osservato³, sotto il profilo strutturale sequestro e confisca nel diritto amministrativo non differiscono dalle omonime misure del diritto processuale civile e penale e del diritto penale sostanziale⁴. Più in particolare, i punti di contatto, si rinvencono nella apprensione fisica, con modalità di custodia, per la tutela di interessi pubblici.

Il provvedimento di sequestro attiene alla funzione di vigilanza e repressione della commissione di illeciti amministrativi puniti con sanzione amministrativa.

L'art. 13 della legge n. 689/1981⁵, infatti, dispone che «Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica. 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. 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. All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti

¹ E. CASSETTA *Compendio di diritto amministrativo*, Milano, 2014.

² La confisca è un provvedimento presente in varie branche del diritto (civile, penale, amministrativo). Si tratta di un provvedimento a carattere repressivo e sanzionatorio che comporta l'ablazione del diritto ai danni del destinatario del provvedimento ed il suo trasferimento coattivo alla PA. La confisca non rientra, tuttavia, tra i provvedimenti ablatori di cui all'art. 42, comma 3 della Costituzione, in quanto è caratterizzata dalla natura sanzionatoria e dall'assenza di indennizzo. La confisca ha, per oggetto, le cose che furono destinate alla commissione dell'illecito o quelle che ne rappresentarono il prodotto. Oltre alla funzione sanzionatoria, il provvedimento della confisca assolve ad una funzione preventiva della commissione di ulteriori illeciti. Nell'ambito del diritto amministrativo, la confisca è disciplinata dagli artt. 20-22 della legge n. 689/1981.

³ M.S. GIANNINI, *La potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione*, Milano, 1939.

⁴ Per quanto attiene alla concetto di sanzione, essa ha carattere primariamente afflittivo; è irrogata in conseguenza di un comportamento antigiuridico tenuto dal soggetto; non rientra nella nozione di sanzione la reintegrazione della situazione di fatto precedente alla commissione della violazione, in quanto tale «misura» non è dotata di carattere afflittivo, bensì riparatorio-risarcitorio. E. CASSETTA, *Illecito amministrativo*, in *Dig. Disc.*, Torino, 1993.

⁵ Art. 13 - *Atti di accertamento*.

gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. Si applicano le disposizioni del primo comma dell'art. 333 e del primo e secondo comma dell'art. 334 del codice di procedura penale. È fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti».

L'istituto si rinviene, per vero, in svariati settori dell'attività pubblica, per la tutela di interessi diversi, affidati a diverse autorità ed attiene alla funzione di vigilanza (dal controllo sulla caccia e sulla pesca, a quello sulla annona, sulla circolazione stradale ecc.)⁶.

Taluni si chiedono se la misura sia obbligatoria o facoltativa. Per dirimere la questione, è sufficiente osservare il dato testuale; in particolare il comma 3 dell'art. 20 ha previsto una ipotesi di confisca amministrativa facoltativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione, mentre impone che venga disposta la confisca delle cose che costituiscono il prodotto dell'illecito (ipotesi in cui, differentemente, la confisca penale, ai sensi dell'art. 240 c.p., è facoltativa)⁷. La confisca è, ai sensi dell'attuale comma 5 dell'art. 20⁸, sempre disposta rispetto alle cose la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa, anche qualora non venga adottata l'ordinanza-ingiunzione di pagamento, relativa alla sanzione principale, salvo che la cosa appartenga a persona estranea alla violazione amministrativa o la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possano essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa⁹.

Quindi, nel momento in cui si dovrà decidere se disporre il sequestro, gli operanti dovranno chiedersi se si ravvisi un verosimile illecito amministrativo (*fumus boni iuris*, verosimiglianza attraverso un giudizio

⁶ Art. 13, legge n. 689/81 recante *Modifiche al sistema penale*; capo II, d.p.r. 29 luglio 1982, n. 571 *Norme per l'attuazione degli artt. 15, ult. comma e 17 penultimo comma della l. 24 novembre 1981, n. 689 concernente modifiche al sistema penale*; artt. 340-343, r.d. 26 gennaio 1896, n. 20 *Testo unico delle leggi doganali*; art. 25, l. 7 gennaio 1929, n. 4 *Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie*; art. 38, r.d.l. 8 ottobre 1931, n. 1604 *Testo unico delle leggi sulla pesca*; artt. 5 e 6, r.d.l. 5 dicembre 1938, n. 1928 *Norme per la repressione delle violazioni delle leggi valutarie*; r.d.l. 31 maggio 1946, n. 561 *Norme sul sequestro dei giornali e delle altre pubblicazioni*; art. 15, l. 21 aprile 1962, n. 161 *Revisione dei film e dei lavori teatrali*; art. 1, l. 30 aprile 1962, n. 283 *Modifiche al testo unico delle leggi sanitarie*; art. 52, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 639 *Imposta comunale sulle pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni*; art. 405, d.p.r. 29 marzo 1973, n. 156 *Testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e telecomunicazioni*; art. 28, l. 27 dicembre 1977, n. 968 *Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia*; art. 20, d.p.r. 26 marzo 1980, n. 327 *Regolamento di esecuzione della l. 30 aprile 1962, n. 283 e successive modificazioni in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*; art. 6, l. 18 febbraio 1983, n. 46 *Prescrizioni per la fabbricazione e la commercializzazione nel territorio della Repubblica italiana dei giocattoli fabbricati o importati in Italia*; art. 4, ult. comma, l. 11 gennaio 1986, n. 3 *Obbligo dell'uso del casco protettivo per gli utenti di motocicli, ciclomotori e motocarrozze, estensione ai motocicli e ciclomotori dell'obbligo del dispositivo retrovisivo*.

⁷ In sintesi: la confisca, prevista quale sanzione amministrativa accessoria dall'art. 20, legge n. 689/81, è facoltativa con riguardo alle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione; è obbligatoria con riferimento alle cose che sono il prodotto della violazione, sempre che appartengano a una delle persone a cui sia ingiunto il pagamento, nonché a quelle la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituiscano violazione amministrativa.

⁸ L'art. 9, comma 1, del d.l. 12 novembre 2010, n. 87, convertito con modificazioni in l. 17 dicembre 2010, n. 217, ha introdotto un nuovo comma - divenuto il quarto - all'art. 20, che prevede, in presenza di violazioni gravi o reiterate in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro, che sia sempre disposta la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto, anche se non venga emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento; la confisca non trova applicazione se la cosa appartiene a persona estranea alla violazione amministrativa ovvero quando in relazione ad essa è consentita la messa a norma e quest'ultima risulta effettuata secondo le disposizioni vigenti.

⁹ Cass. Sez. Un. Pen. 2 luglio 2008, n. 26654 (c.c.), Fisia Italimpianti S.p.A. ed a., in *Cass. pen.*, 2008, 12, 4544. Sulla differenza tra la nozione di prodotto, profitto e prezzo dell'illecito, si può fare riferimento all'ambito penalistico, secondo cui il profitto del reato a cui fa riferimento l'art. 240 c.p., comma 1 va identificato col 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 il reato; il prezzo va individuato nel compenso dato o promesso ad una determinata persona, come corrispettivo dell'esecuzione dell'illecito. Carattere onnicomprensivo 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*; negli stessi termini, Cass. Sez. Un. Pen. 6 ottobre 2009, n. 38691 (c.c.), Caruso, in *Cass. pen.*, 2010, 1, 90.

ipotetico); se le cose siano confiscabili a mente dell'art. 20 e, infine, valutare se ricorrano le esigenze di cautela cui il sequestro è finalizzato e cioè impedire che le cose oggetto della futura confisca non esistano più nel momento in cui la confisca verrà effettivamente disposta dall'autorità amministrativa ed interrompere il conseguimento del profitto da parte del trasgressore (*periculum in mora*) che, in assenza del sequestro, continuerebbe a godere del frutto della sua condotta illecita. È evidente che l'urgenza con cui è disposto il sequestro, deve far ritenere che l'apprezzamento che gli operatori debbono compiere è di tipo probabilistico, per sondare la verosimiglianza, la possibilità concreta di procedere, successivamente, ad una confisca¹⁰. Con il sequestro, la P.A. spossessa del bene il titolare esercitando una momentanea signoria sulla cosa, facendo cessare il pericolo.

In definitiva, l'ambito oggettivo del provvedimento cautelare è delineato dall'art. 20 della legge n. 689/1981, nel senso che i casi in cui è possibile procedere a sequestro sono i medesimi in cui è possibile disporre la confisca amministrativa: può essere disposto il sequestro cautelare di tali tipologie di cose: quelle che servono o furono destinate a commettere la violazione; le cose che costituiscono il prodotto della violazione; i beni la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione e alienazione integra violazione amministrativa.

A nostro avviso va evidenziato che, qualora l'interessato dovesse asserire che le cose appartengono a terze persone, queste potranno, comunque, cadere in sequestro, nell'immediatezza dell'accertamento. Non va dimenticato, infatti, che si verte in tema di misura cautelare reale e il requisito dell'urgenza non consente di rimandare l'atto, in presenza degli altri presupposti di legge. Tanto ciò è vero che vi è l'obbligo di annotare le cose sequestrate in apposito registro, con indicazione delle generalità del trasgressore, ma anche di eventuali altre persone a cui esse appartengono (art. 9, comma 1 del d.p.r. n. 571/1982).

A ciò si aggiungano tutti i casi, di sequestro obbligatorio, previsti al terzo comma dell'art. 13.

Quanto alla formalizzazione del relativo atto, gli operanti dovranno redigere un apposito verbale (giusto il richiamo alle norme del codice di procedura penale), spiegando le *ragioni* che lo hanno motivato. In tale verbale, è opportuno che vengano richiamate le norme che si assumono violate e che venga esposto il *fatto*, così come caduto sotto la percezione degli accertatori. L'atto, di poi, dovrà essere inviato immediatamente all'Autorità competente a decidere, affinché l'interessato possa eventualmente valutare di opporsi¹¹ e non è prevista alcuna convalida. Invero, sul punto, è necessario chiarire che parte della dottrina rileva la problematicità del rinvio operato dall'art. 13, legge n. 689/81 alle disposizioni del codice di procedura penale: infatti, si potrebbe sostenere che anche per il sequestro amministrativo, sia necessaria una convalida che dovrebbe provenire dall'autorità amministrativa competente, non certo da una autorità giudiziaria difficilmente individuabile; altra dottrina, invece, fa giustamente notare che, attese le difficoltà di trasposizione e la sufficienza della garanzia prevista dall'art. 19, legge n. 689/81, tale lettura appare inammissibile. Ne deriva, conseguentemente, che non è prevista alcuna convalida¹².

La convalida è invece, espressamente prevista nell'ipotesi di sequestro della stampa, ai sensi del r.d.l. 31 maggio 1946, n. 561¹³.

Ai sensi dell'art. 4, d.p.r. n. 571/82, il verbale deve essere immediatamente consegnato alla persona presso la quale le cose sono state sequestrate così garantendo il diritto di difesa del soggetto passivo. Nel verbale, inoltre, devono essere indicati l'autorità alla quale si può proporre opposizione, l'autorità amministrativa procedente, la specifica violazione contestata nonché il termine entro il quale il ricorso può essere proposto.

L'Amministrazione, a mente dell'art. 8, legge n. 241/1990, fornisce notizia del procedimento mediante la

¹⁰ E. GRAGNOLI, *Sequestro amministrativo*, Padova, 1990

¹¹ L'art. 19 riconosce il diritto del trasgressore, qualora vi sia stato anche il sequestro della cosa pertinente alla consumazione dell'infrazione, di presentare nell'immediatezza della misura cautelare, opposizione all'amministrazione destinataria del rapporto disposto dall'organo accertatore.

¹² R. FERRAZZI, voce *Sequestro nel diritto amministrativo*, in *Dig. Pubbl.* vol. XIV, Torino, 1999, 35.

¹³ V. D'ANTUONO, *Il sequestro amministrativo e la sua convalida*, in *Nuova rass.*, 1983, 1589.

compilazione dello stesso verbale¹⁴.

Le cose sequestrate possono essere custodite in luoghi diversi ed affidate ad un custode, che deve essere edotto degli obblighi e delle responsabilità connessi all'incarico e, di tale circostanza, se ne darà atto nell'ambito dello stesso verbale di sequestro, con l'indicazione specifica dei motivi che non consentono la custodia nell'ufficio competente. Alle superiori autorità, pertanto, compete la valutazione in ordine alla permanenza del vincolo.

Con specifico riferimento alla redazione del verbale si ritengono applicabili, analogicamente, le norme dettate per la compilazione dei processi verbali, ed in particolare, l'art. 136 c.p.p.¹⁵ che richiede l'indicazione della data, dei soggetti intervenuti, delle operazioni compiute, delle dichiarazioni ricevute e la sottoscrizione di tutti i presenti, nonché l'art. 81, disp. att. c.p.p.¹⁶ secondo cui il processo verbale deve contenere, altresì, l'elencazione delle cose sequestrate, la descrizione delle cautele adottate per la custodia e l'indicazione del numero e della specie dei sigilli che devono essere apposti, ai sensi dell'art. 5, d.p.r. n. 571/82, al fine di garantire l'identità delle cose sequestrate, evitando la loro sostituzione, manomissione o sottrazione (il custode ha il dovere di mantenere integra la cosa).

L'Autorità potrà restituire le cose sequestrate, anche senza la sollecitazione dell'interessato (art. 19)¹⁷. La restituzione della cosa sequestrata può avvenire, a cura dell'Amministrazione, nel corso del procedimento amministrativo, in seguito all'accoglimento, con ordinanza motivata, dell'opposizione *ex art.* 19, legge n. 689/81, ovvero in seguito al decorso del termine di dieci giorni fissato per la decisione sull'eventuale opposizione, ovvero in seguito all'accoglimento della specifica istanza di restituzione presentata dall'avente diritto ai sensi dell'art. 19, comma 2, legge citata (con la conseguenza che deve essere revocato il sequestro, salvo che si tratti di cose soggette a confisca obbligatoria), ovvero in seguito alla decadenza per decorrenza dei termini fissati dall'art. 19, comma 3, legge citata¹⁸.

¹⁴ Art. 8 - *Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento*. 1. L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale. 2. Nella comunicazione debbono essere indicati: *a)* l'amministrazione competente; *b)* l'oggetto del procedimento promosso; *c)* l'ufficio e la persona responsabile del procedimento; *c bis)* la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'art. 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione. (lettera introdotta dall'art. 5 della legge n. 15 del 2005); *c ter)* nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza. (lettera introdotta dall'art. 5 della legge n. 15 del 2005); *d)* l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

¹⁵ Art. 136 c.p.p. - *Contenuto del verbale*. Il verbale contiene la menzione del luogo, dell'anno, del mese, del giorno e, quando occorre, dell'ora in cui è cominciato e chiuso, le generalità delle persone intervenute, l'indicazione delle cause, se conosciute, della mancata presenza di coloro che sarebbero dovuti intervenire, la descrizione di quanto l'ausiliario ha fatto o ha constatato o di quanto è avvenuto in sua presenza nonché le dichiarazioni ricevute da lui da altro pubblico ufficiale che egli assiste. Per ogni dichiarazione è indicato se è stata resa spontaneamente o previa domanda e, in tal caso, è riprodotta anche la domanda; se la dichiarazione è stata dettata dal dichiarante, o se questi si è avvalso dell'autorizzazione a consultare note scritte, ne è fatta menzione.

¹⁶ Art. 81 disp. att. c.p.p. - *Redazione del verbale di sequestro*. Il verbale di sequestro contiene l'elenco delle cose sequestrate, la descrizione delle cautele adottate per assicurarle e l'indicazione della specie e del numero dei sigilli apposti. Le carte sono numerate e sottoscritte singolarmente da chi procede al sequestro. Se ciò non è possibile, esse sono rinchiusi in uno o più pacchi sigillati, e timbrati. Il verbale indica anche il luogo della custodia. Il provvedimento previsto dall'art. 259, comma 1, secondo periodo del codice può essere adottato, quando ne ricorrono le condizioni, anche da chi ha provveduto al sequestro. Quando è nominato un custode, questi dichiara di assumere gli obblighi di legge e sottoscrive il verbale. L'inosservanza di queste formalità non esime il custode, che abbia assunto l'ufficio, dall'adempimento dei suoi doveri e dalla relativa responsabilità disciplinare e penale. Sulle cose sequestrate ovvero sui pacchi in cui esse sono rinchiusi è apposta l'indicazione del procedimento al quale si riferiscono.

¹⁷ L'art. 19, legge n. 689/81 prevede l'istituto dell'opposizione al sequestro e lo configura come uno strumento mediante il quale l'Amministrazione è tenuta a pronunciarsi sulla sussistenza dei presupposti per l'applicazione del sequestro. L'opposizione è proposta dall'interessato con atto esente da bollo e introduce un procedimento innanzi all'autorità amministrativa competente a pronunciare l'ordinanza-ingiunzione

¹⁸ Art. 19, legge n. 689/81 - *Sequestro* (in vigore dal 15 dicembre 1981). Quando si è proceduto a sequestro, gli interessati possono, anche immediatamente, proporre opposizione all'autorità indicata nel primo comma dell'art. 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

3. *Sequestro cautelativo sanitario* (legge n. 283/1962). Si tratta di un importante strumento cautelare finalizzato alla tutela della salute pubblica, mediante ablazione di sostanze alimentari sospettate di essere pericolose, ovvero quando se ne sia accertata la nocività. È un atto cautelare non legato a presupposti rigidamente fissati (a differenza delle misure ablative previste dal codice di procedura penale), ma a valutazione discrezionale della Autorità¹⁹. A nostro avviso è un istituto alquanto controverso in quanto alcune disposizioni mal si conciliano con le norme del codice di procedura penale, nondimeno può essere esperito molto efficacemente in contesti ove vi è *pericolo* che determinati beni giuridici possano essere vulnerati.

Il regolamento di attuazione della citata legge, regola il sequestro cautelativo nell'art. 20, dove detta una serie di puntuali disposizioni: «Salvo quanto previsto da leggi o regolamenti speciali, il sequestro previsto dall'art. 1, primo comma, della legge, viene disposto, ove risulti necessario per la tutela della salute pubblica, dall'autorità sanitaria competente ai sensi dell'art. 3 del presente regolamento. In caso di necessità ed urgenza può procedere al sequestro anche il personale di cui all'ultimo comma del predetto art. 3, salvo conferma, nel termine di 48 ore, da parte della autorità sanitaria. Quando sussista grave ed imminente pericolo di danno alla salute pubblica, la merce sequestrata deve essere immediatamente distrutta, dopo che dalla stessa merce sia stato effettuato il prelevamento dei campioni. La distruzione, salvo quanto stabilito da norme particolari, viene disposta dall'autorità sanitaria di cui al n. 2 del precedente art. 3. Salvo che l'autorità sanitaria non disponga diversamente, la merce sequestrata è affidata in custodia, in quanto possibile, al proprietario o detentore, che è anche responsabile della sua corretta conservazione. Dell'operazione di sequestro deve essere compilato motivato e circostanziato verbale, da redigersi in più copie, delle quali una viene trattenuta dall'autorità sanitaria, una viene rilasciata al detentore, le altre vengono trasmesse, con raccomandata a carico al produttore della merce e ad altri eventuali corresponsabili. I soggetti di cui al comma precedente, entro dieci giorni dalla data di ricezione del verbale di sequestro, possono far pervenire le proprie deduzioni scritte, ed eventuali istanze di dissequestro, all'autorità sanitaria competente. Trascorso il termine di cui al precedente comma, ed acquisito il referto d'analisi sui campioni prelevati, l'autorità sanitaria competente ordina il dissequestro della merce che sia risultata conforme alle norme vigenti. In caso contrario, l'autorità sanitaria ne accerta la commestibilità, facendo ricorso, ove occorra, ad ulteriori specifiche indagini di laboratorio. Dall'esito dell'indagine è immediatamente informato il procuratore della Repubblica o il pretore competente, per i successivi provvedimenti»²⁰.

Dalla analisi delle norme, si desume che si fa ricorso a questa misura ablativa per tutelare la salute pubblica e, segnatamente, quando vi è il *pericolo* che il bene giuridico possa essere vulnerato. È appena il caso di sottolineare che i reati di cui alla legge n. 283/62 sono a pericolosità presunta²¹: gli interessi tutelati sono,

procedimento amministrativo, l'autorità competente può disporre la restituzione della cosa sequestrata, previo pagamento 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. Sull'applicabilità della procedura prevista dal presente articolo, vedi l'art. 4, comma 4, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116. La Corte costituzionale, con ordinanza 8-19 giugno 2000, n. 221 (in *Giur. cost.*, 2000, 1740), ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, sollevate in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione.

¹⁹ Art. 1, legge n. 283/1962: «Sono soggette a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate alla alimentazione. 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 smerchino 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». Art. 16: «L'autorità sanitaria, quando accerti la nocività di sostanze di qualsiasi natura destinate all'alimentazione, ne ordina il sequestro e la distruzione, a meno che non ritenga di consentirne l'utilizzazione per scopi diversi dall'alimentazione umana».

²⁰ Art. 20, d.p.r. n. 327/1980 (*Regolamento di esecuzione della legge n. 283/1962*) - *Sequestro ed eventuale distruzione di sostanze destinate all'alimentazione*.

²¹ La violazione in sé della regola precauzionale di condotta che integra il reato, indipendentemente dalla prova che tale condotta costituisca realmente un pericolo per la salute.

quindi, l'igiene e la genuinità e, indirettamente, la salute.

Dal momento che l'oggetto del sequestro, secondo quanto dispone la legge, sono le *sostanze alimentari*, riteniamo che la misura ablativa non possa estendersi (anche) ai locali ove tali merci sono detenute. Ove vi fossero i presupposti, più appropriatamente, siffatti locali potrebbero essere interdetti mediante altri strumenti (art. 54, reg. CE n. 882/2004).

Si tratta di un provvedimento che interviene per consentire all'Autorità di svolgere ogni accertamento ritenuto utile sugli alimenti apparentemente non conformi alla normativa sanitaria. Sul punto, la norma va coordinata con il reg. CE n. 178/2002, che stabilisce i *principi* ed i *requisiti generali* della legislazione alimentare. Occorre, quindi, che vi siano la *necessità* e l'*urgenza* di provvedere, nelle more che si verifichino le condizioni degli alimenti.

Quando, all'esito degli accertamenti, si dovesse accertare la nocività delle sostanze alimentari, la norma dispone che si proceda con la distruzione delle stesse (art. 16, legge n. 283/62). Sul punto, invero, va osservato che se si dovesse trattare di *nocività* penalmente rilevante²², allora si dovrebbe informare l'Autorità giudiziaria (art. 347 c.p.p.)²³ chiedendo di voler autorizzare la distruzione degli alimenti caduti in sequestro, altrimenti vi sarebbe una indebita sottrazione della prova al processo penale, da parte della P.A. La norma, è evidente, va armonizzata con le disposizioni di legge che si sono susseguite negli anni successivi. Il codice di procedura penale²⁴, obbliga la P.G. a riferire alla Procura della Repubblica competente le notizie di reato. A questo punto è legittimo chiedersi se un sequestro di tal fatta non sia un vero e proprio atto di P.G. trovandosi – gli operanti – al cospetto di una fattispecie di reato²⁵.

È il caso di rilevare che vi è chi sostiene che il legislatore avrebbe iscritto tutte le ipotesi di sequestro indicate nella sfera di esercizio di poteri amministrativi, dal momento che la normativa speciale che le prevede è tutta volta alla disciplina dell'intervento dell'autorità sanitaria come autorità amministrativa, salva la sporadica indicazione di raccordi con l'A.G. e la riprova sarebbe nel fatto che l'art. 16 attribuisce direttamente all'Autorità sanitaria un potere di distruzione²⁶.

Si ritiene che anche per questo sequestro, in particolare quello previsto all'art. 1 (esercizio di potere meramente amministrativo della P.A.), non sia necessaria alcuna convalida, dal momento che l'Autorità competente e quella che procede ai controlli ufficiali coincidono.

Il d.lgs. n. 193/2007 di attuazione della direttiva 2004/41/CE, definisce le Autorità competenti in materia di sicurezza alimentare finalizzate all'osservanza di quanto previsto dal regolamento CE n. 882/2004. Non ci sono dubbi circa l'individuazione della A.S.L. quale *autorità competente* sul territorio nel campo dell'igiene degli alimenti e nel settore del benessere degli animali; tuttavia, il riferimento a norme superate che individuano il sindaco quale autorità sanitaria locale, genera confusione e ambiguità circa le funzioni e le responsabilità. Non è revocabile in dubbio che l'autorità sanitaria competente in materia di tutela, benessere e salute degli animali è l'Azienda sanitaria locale e che la competenza del sindaco, quale autorità

²² Il delitto di commercio di sostanze alimentari nocive presuppone, quanto all'elemento oggettivo, che le sostanze di cui si vuole fare commercio abbiano attitudine ad arrecare nocimento alla salute pubblica. Tale attitudine non deve consistere in un pericolo meramente ipotetico, essendo necessario un pericolo concreto, che deve sussistere al momento della cessione in vendita. L'elemento soggettivo del delitto è costituito dal dolo generico, ravvisabile nella volontarietà del commercio di sostanze alimentari nocive, con la consapevolezza della loro pericolosità per la salute pubblica (Cass. Sez. I Pen. 26 novembre 1996, n. 1367, Grimandi, rv. 207.710; Cass. Sez. I Pen. 25 febbraio 1967, n. 1423, Milone, rv. 103.537). In sintesi, ai fini della configurazione del delitto, deve sussistere ed essere provata la pericolosità della sostanza alimentare di cui si vuole far commercio (in qualsiasi momento precedente o contestuale alla cessione del bene), la consapevolezza del pericolo e la volontarietà del commercio. (Cass. Sez. III Pen. 22 marzo 2011, n. 11500, Barletta, rv. 249.775).

²³ Art. 347 c.p.p. - *Obbligo di riferire la notizia di reato*. Acquisita la notizia di reato, la polizia giudiziaria, senza ritardo, riferisce al pubblico ministero, per iscritto, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione.

²⁴ D.p.r. 22 settembre 1988, n. 447.

²⁵ Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro è, nei limiti delle proprie attribuzioni, ufficiale di p.g. qualora eserciti compiti ispettivi e di vigilanza (art. 55 c.p.p., a sua volta richiamata dall'art. 57, comma 3, c.p.p.).

²⁶ V. PACILEO, *Reati alimentari*, Milano, 1995 e dottrina ivi richiamata.

sanitaria locale ed ufficiale di governo, si radica nel caso in cui si debbano affrontare casi di emergenze sanitarie o di igiene pubblica che interessano la popolazione locale; per cui il sindaco è legittimato all'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti al fine di prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini (T.U.E.L. d.lgs. n. 267/2000, art. 54) e solo in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica²⁷.

In ordine alla distruzione della merce sequestrata vi è da dire che essa è preceduta dalla verifica del carattere nocivo delle sostanze destinate all'alimentazione. In particolare l'art. 1 comma 2 della legge n. 283/1962 stabilisce che le analisi dei campioni sono eseguite da laboratori pubblici o da altri laboratori espressamente autorizzati²⁸. L'art. 20, comma 6 del d.p.r. n. 327/1980 prevede che possa essere dissequestrata la merce risultata conforme alle norme vigenti una volta acquisito il referto delle analisi sui campioni prelevati. La sopravvenuta normativa comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari (direttiva 21 aprile 2004, n. 2004/41/CE) e la legislazione nazionale di recepimento (d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193)²⁹ non incidono su questi aspetti, in quanto la nuova prospettiva da cui viene osservata la sicurezza alimentare è quella della prevenzione e della responsabilizzazione dei produttori. Non si può tacere, come pure è stato giustamente osservato, che non avendo previsto la legge (artt. 1 e 16, legge n. 283/62 e 20, d.p.r. n. 327/80) alcun coordinamento tra Autorità sanitaria e l'A.G., si potrebbero verificare irreparabili compromissioni del procedimento penale³⁰.

A livello di fonti comunitarie, invero, come vedremo appresso, sono presenti anche disposizioni che riguardano direttamente il controllo a posteriori da parte delle autorità nazionali sui prodotti sospettati di non essere conformi alla normativa in materia di mangimi e alimenti. In particolare l'art. 54 del reg. CE 29 aprile 2004, n. 882/2004 stabilisce [par. 2, lett. d)] che l'autorità competente, qualora individui un comportamento non conforme alla normativa, ha il potere di disporre le seguenti misure: monitoraggio e, se necessario, richiamo, ritiro e/o distruzione di mangimi o alimenti.

La predetta disposizione non subordina espressamente la distruzione degli alimenti e dei mangimi all'analisi di campioni prelevati sugli stessi, tuttavia un simile accertamento tecnico deve essere ritenuto indispensabile ogni volta che la situazione di contaminazione o degrado delle sostanze risulti evidente alla sola osservazione esterna. Lo stesso reg. CE n. 882/2004 contiene una disciplina dettagliata delle procedure di campionamento e di analisi, tanto routinarie quanto supplementari ('considerando' n. 12; artt. 10, 11, 12, 28, 32 e 33; allegati II-III-VII-VIII).

Nel caso che non fosse necessario distruggere le sostanze, l'Autorità potrebbe consentire l'utilizzazione delle stesse per scopi diversi dall'alimentazione umana (art. 16).

Questa norma mira ad evitare che l'O.S.A. (operatore del settore alimentare) riceva un danno economico superiore a quello necessario ove ne ricorrano le condizioni, su giudizio tecnico del medico veterinario. Si tratta di una delicata valutazione, come è evidente, perché l'Autorità ha il dovere di impedire che si possa utilizzare il prodotto con danni, anche indiretti, all'uomo e/o all'ambiente.

4. Blocco ufficiale. Altro strumento di cui l'Autorità dispone per far fronte – in urgenza – per interdire partite di mangimi, alimenti in caso di sospetta non conformità è il c.d. *blocco ufficiale*. Si tratta di una 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 (art. 2, reg. CE 882/2004³¹).

²⁷ Cons. Stato, Sez. III 9 giugno 2014, n. 2893, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

²⁸ Corte cost. 10 ottobre 1990, n. 434, in *Giur. cost.*, 1990, 2587 (*garanzia del contraddittorio con gli interessati e con i loro consulenti tecnici*).

²⁹ Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore. (*G.U.* 9 novembre 2007, n. 261, suppl. ord. n. 228).

³⁰ V. PACILEO, *op. cit.*

³¹ È appena il caso di segnalare che il regolamento n. 625/2017 che ha modificato una parte consistente del *corpus* legislativo esistente ed ha abrogato ben dieci provvedimenti, fra i quali i due regolamenti fondamentali n. 854/2004 e n. 882/2004. Il regolamento ha costituito una quota considerevole del pacchetto di proposte presentate dalla Commissione europea nel

Cominciamo con il ricordare che il regolamento concerne i «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»; che lo stesso dispone che «i mangimi e gli alimenti devono essere sicuri e sani. La normativa comunitaria comprende una serie di norme per garantire il raggiungimento di tale obiettivo. Queste regole interessano anche la produzione e la commercializzazione dei mangimi e degli alimenti. Le norme fondamentali per quanto concerne la normativa sui mangimi e sugli alimenti sono contenute nel regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare» Esso dispone che in caso di *sospetta non conformità* oppure se sussistono dubbi quanto all'identità o all'effettiva destinazione della partita, o alla corrispondenza tra la partita e le sue garanzie certificate, l'autorità competente effettua controlli ufficiali per confermare il sospetto o il dubbio ovvero dimostrarlo infondato. L'autorità competente dispone il blocco ufficiale della partita interessata fino all'ottenimento dei risultati dei controlli ufficiali (art. 18); che se i controlli ufficiali indicano che una partita è nociva per la salute degli esseri umani o degli animali o non sicura, l'autorità competente dispone il *blocco ufficiale* della partita in questione in attesa della sua distruzione o qualsiasi altra misura appropriata necessaria a tutelare la salute degli esseri umani e degli animali (art. 19). Ancora: l'autorità competente che individui una non conformità interviene per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione. Nel decidere l'azione da intraprendere, l'autorità competente tiene conto della natura della non conformità e dei dati precedenti relativi a detto operatore per quanto riguarda la non conformità (art. 54).

Le merci restano bloccate presso il detentore.

Come è agevole rilevare si tratta di uno strumento assai incisivo che mira a garantire beni giuridici di rango elevato, mediante indisponibilità temporanea degli stessi.

Vale la pena segnalare che l'istituto è stato esplorato, con qualche cenno critico, da attenta dottrina la quale ha osservato che esso si sviluppa mediante una *procedura*; che lo stesso appare orientato alla temporaneità; che pur non essendo un vero e proprio sequestro, di fatto, rende indisponibili i beni dell'interessato; che la ontologica temporaneità contrasterebbe con i tempi delle analisi, in specie quelli di revisione in contraddittorio; che a questo provvedimento potrebbero seguire i sequestri tipici³².

Il comma 1 dell'art. 54 del reg. CE n. 882/2004 dispone: «L'autorità competente che individui una non conformità interviene per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione. Nel decidere l'azione da intraprendere, l'autorità competente tiene conto della natura della non conformità e dei dati precedenti relativi a detto operatore per quanto riguarda la non conformità».

Il comma 2 prevede le seguenti misure: a) l'imposizione di procedure di igienizzazione o di qualsiasi altra azione ritenuta necessaria per garantire la sicurezza del mangime e degli alimenti o la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; b) la restrizione o il divieto dell'immissione sul mercato, dell'importazione o dell'esportazione di mangimi, alimenti o animali; c) il monitoraggio e, se necessario, la decisione del richiamo, del ritiro e/o della distruzione di mangimi o alimenti. Tale azione comprende, a seconda dei casi, le seguenti misure: d)

maggio 2013 al fine di rafforzare l'applicazione di una vasta gamma di norme applicabili alla catena agroalimentare e, salvo alcune eccezioni, sarà applicabile a decorrere dal 14 dicembre 2019. In particolare, il regolamento (UE) n. 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, 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 (in G.U.U.E. L 95 del 7 aprile 2017).

³² F. AVERSANO, *Controllo ufficiale e blocco di alimenti e mangimi*, in F. AVERSANO - G. CALABRESE - V. FERRARA - G. TARTAGLIA POLCINI (a cura di), *Regole alimentari e Made in Italy, il contrasto alle frodi*, Milano, 2012.

l'autorizzazione dell'uso di mangimi o di alimenti per fini diversi da quelli originariamente previsti; e) la sospensione delle operazioni o la chiusura *in toto* o in parte dell'azienda interessata per un appropriato periodo di tempo; f) la sospensione o il ritiro del riconoscimento dello stabilimento; g) le misure di cui all'art. 19 sulle partite provenienti da Paesi terzi; h) qualsiasi altra misura ritenuta opportuna dall'autorità competente³³.

È evidente che «qualsiasi altra misura ritenuta opportuna», rappresenti una valvola di sicurezza del sistema, secondo cui l'Autorità competente può adottare ogni misura restrittiva si rendesse utile per garantire la sicurezza alimentare, naturalmente nel rispetto del principio di proporzionalità e di ragionevolezza³⁴.

5. Vincolo sanitario. Provvedimento di natura sanitario, finalizzato ad evitare una dispersione di beni. Si tratta, più in particolare, di un provvedimento dal contenuto atipico, impattante nella sfera giuridica dei soggetti interessati, per la tutela di beni giuridici di alto rango. Esso si rinviene, invero, in varie discipline di rango e finalità diverse.

È stato rilevato che un esempio di utilizzo dello strumento si rinviene nell'art. 8, d.lgs. n. 80/2000³⁵: «I prodotti per i quali la normativa comunitaria prevede la sorveglianza dal posto d'ispezione frontiero

³³ Il Cons. Stato, Sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5714, in <https://www.giustizia-amministrativa.it> (sul regolamento n. 852/2004 e sul regolamento n. 882/2004) stabilisce che: «Occorre dar conto preliminarmente della organicità e completezza della disciplina vigente in tema di igiene e sicurezza dei prodotti alimentari e dei relativi controlli. In primo luogo va considerata la normativa comunitaria introdotta con i regolamenti di settore regolamenti CE 852/2004 e 882/2004, inseriti all'interno del c.d. "Pacchetto igiene" (di cui fanno parte anche i regolamenti CE 853, 854 e le direttive 2002/99 e 2004/41). Tali regolamenti definiscono rispettivamente le norme sostanziali e le procedure di controllo in tema di sicurezza alimentare con particolare riferimento alla definizione e applicazione del sistema HACCP (un apposito protocollo nazionale di autocontrollo che permette di valutare e stimare i rischi di contaminazione ai quali sono sottoposti gli alimenti e di adottare le adeguate misure di prevenzione), disciplinando altresì i processi produttivi degli alimenti e le caratteristiche degli ambienti e dei macchinari utilizzati nei rispettivi settori. Sintetizzando l'insieme delle procedure previste l'art. 5 del regolamento CE 852/2004 stabilisce il principio che attribuisce agli operatori la responsabilità di "prevenire, eliminare o ridurre ad un livello accettabile il rischio che può presentare una contaminazione". Secondo il citato regolamento CE 852/2004, gli operatori del settore alimentare sono tenuti a garantire a tutela della sicurezza alimentare un controllo efficace durante tutte le fasi di trasformazione, produzione e distribuzione del prodotto. Si prevede in particolare che: la principale responsabilità per la sicurezza alimentare ricada sull'operatore; la sicurezza vada garantita in tutta la filiera alimentare; vada garantita la catena del freddo per la conservazione degli alimenti che non possono essere immagazzinati a temperatura ambiente; vadano applicati un sistema integrato attraverso delle procedure di autocontrollo (sistema HACCP) e una corretta prassi igienica; venga effettuata una valutazione scientifica dei rischi per gli alimenti; in caso di importazione di prodotti da Paesi non appartenenti alla Comunità europea, venga garantita l'equivalenza delle norme vigenti in tali Paesi circa gli *standard* igienici rispetto a quelle europee. Il parallelo regolamento CE 882/04 uniforma la legislazione vigente nei Paesi appartenenti alla Unione europea allo scopo di prevenire o ridurre ad un livello accettabile i rischi derivati dall'ambiente per la salute umana e animale e di garantire altresì la trasparenza nel mercato degli alimenti e dei mangimi nonché la tutela degli interessi dei consumatori. Pertanto in esso si prescrivono una serie di obblighi per i Paesi comunitari fra cui quello concernente l'adozione di misure amministrative in tema di: elaborazione di Piani nazionali di controllo, formazione del personale addetto ai controlli, controlli da effettuarsi nei Paesi comunitari e nei Paesi extracomunitari, sanzioni a livello comunitario. In particolare l'art. 54 del reg. CE 882/04 prevede, nei casi di azioni non conformi alla normativa, l'intervento dell'autorità competente per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione. Nel decidere l'azione da intraprendere, l'autorità competente tiene conto della natura della non conformità e dei dati precedenti relativi a detto operatore. Tale azione comprende, a seconda dei casi, diverse misure: a) l'imposizione di procedure di igienizzazione o di qualsiasi altra azione ritenuta necessaria per garantire la sicurezza del mangime e degli alimenti o la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; b) la restrizione o il divieto dell'immissione sul mercato, dell'importazione o dell'esportazione di mangimi, alimenti o animali; c) il monitoraggio e, se necessario, la decisione del richiamo, del ritiro e/o della distruzione di mangimi o alimenti; d) l'autorizzazione dell'uso di mangimi o di alimenti per fini diversi da quelli originariamente previsti; e) la sospensione delle operazioni o la chiusura *in toto* o in parte dell'azienda interessata per un appropriato periodo di tempo; f) la sospensione o il ritiro del riconoscimento dello stabilimento; g) le misure di cui all'art. 19 sulle partite provenienti da Paesi terzi; h) qualsiasi altra misura ritenuta opportuna dall'autorità competente».

³⁴ La Pubblica Amministrazione, nell'esercizio dei compiti attribuitigli dalla legge, è tenuta ad adottare la soluzione idonea e necessaria, comportante il minor sacrificio possibile per le posizioni dei privati coinvolti.

³⁵ D.l. 25 febbraio 2000, n. 80 *Attuazione della direttiva 97/78/CE e 97/79/CE in materia di organizzazione dei controlli veterinari sui*

d'introduzione fino allo stabilimento di destinazione, sono assoggettati alle seguenti prescrizioni: a) il trasporto fino allo stabilimento di destinazione deve avvenire, *sotto vincolo sanitario* (corsivo nostro), in veicoli o contenitori a chiusura ermetica, sigillati al momento della partenza dal posto d'ispezione frontaliere. I prodotti di cui al comma 1, lett. c), devono restare sotto sorveglianza doganale fino al luogo di destinazione, secondo la procedura T 5, prevista dal regolamento (CEE) n. 2454/93, con il certificato di cui all'art. 5, comma 1, che deve recare indicazione della destinazione autorizzata, compresa, se del caso, la natura della trasformazione prevista; (...)»³⁶.

In particolare, per i prodotti per i quali la normativa comunitaria prevede la sorveglianza dal posto d'ispezione frontaliere d'introduzione fino allo stabilimento di destinazione, è previsto che *il trasporto avvenga sotto vincolo sanitario*. Se in occasione dei controlli di cui al citato decreto, una partita di prodotti manifesta un pericolo per la salute umana o degli animali, il veterinario ufficiale dispone il sequestro e la distruzione della partita.

Altro ambito ove si può rinvenire un richiamo al c.d. *vincolo sanitario* è in materia di molluschi bivalvi, dove è previsto che le partite in fase di importazione vengano inviate in *vincolo sanitario* presso un centro di depurazione riconosciuto per un trattamento di almeno 48 ore³⁷. Oppure, in materia di misure sanitarie di protezione contro le encefalopatie spongiformi trasmissibili³⁸, dove si prevede che in caso di segnalazione di non conformità, le carni in questione devono essere mantenute in *vincolo sanitario* fino all'avvenuta asportazione della colonna vertebrale. Ancora, in tema di eradicazione della tubercolosi negli allevamenti bovini e bufalini, i medici veterinari addetti all'ispezione delle carni devono segnalare tempestivamente ogni riscontro di lesione tubercolare negli animali da macello ed a seguito di riscontro alla visita ispettiva di lesioni tubercolari, il veterinario ispettore deve predisporre l'invio del materiale patologico al laboratorio territoriale dell'IZS al fine di consentire l'effettuazione delle prove istologica e colturale, per identificare l'agente patogeno causa della lesione. L'IZSve provvederà inoltre a inviare i campioni al Centro di riferimento nazionale (IZSLER) per l'esame colturale. Nel caso si tratti di un allevamento da riproduzione, il veterinario ufficiale competente per il territorio in cui è situato l'allevamento di provenienza del capo positivo, ricevuta la segnalazione, *deve porre vincoli sanitari sull'allevamento* e, nel caso in cui siano trascorsi almeno quarantadue giorni dal precedente controllo, sottopone immediatamente tutti i capi controllabili a una prova intradermica. Se sono trascorsi meno di quarantadue giorni dalla prova precedente, l'allevamento sarà posto in vincolo sanitario in attesa che trascorrano i tempi previsti per l'effettuazione della prova.

In materia di malattia vescicolare suina, la Regione Campania ha stabilito il *vincolo sanitario*, quale misura straordinaria di contenimento del rischio di diffusione della patologia, dei suini trasportati da aziende site all'interno delle Province di Napoli e Salerno verso macelli: vincolo sanitario con piombatura dell'automezzo nel periodo di diciotto mesi a decorrere dalla data dell'ultimo focolaio e/o sieropositività nelle predette Province³⁹.

Riteniamo che, qualora possibile, gli strumenti sopra analizzati debbano essere attivati sinergicamente e in rapida successione per garantire, in modo più performante, la sicurezza alimentare⁴⁰. Ove il soggetto gravato dal vincolo sanitario dovesse decidere di disperdere il bene assoggettato, risponderà del reato di

prodotti provenienti da Paesi terzi, pubblicato nella G.U. n. 82 del 7 aprile 2000, rettificata in G.U. n. 132 del 8 giugno 2000.

³⁶ S. CATELLANI, *Elementi di diritto sanzionatorio amministrativo alimentare*, 2015.

³⁷ Art. 11, d.l. n. 530/92

³⁸ Ai sensi del d.m. 15 dicembre 1995, n. 592 *Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della tubercolosi negli allevamenti bovini e bufalini*.

³⁹ Decreto n. 150 del 24 dicembre 2014 *Malattia Vescicolare Suina - ulteriori misure straordinarie di polizia veterinaria ai fini dell'eradicazione della malattia dal territorio della Regione Campania*.

⁴⁰ Per una eccellente esemplificazione, si veda la Sentenza T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 24 febbraio 2011, n. 1111, in *Ragusan*, 2012, 333-334, 120 e in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁴¹ *Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*: «Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206».