

L'istituto della diffida nel settore agroalimentare*

Valeria Paganizza

1.- Introduzione

L'estate 2020, nella moltitudine di norme avvicendatesi, fu interessata dall'adozione, quasi in sordina, di una novella di rilievo per l'istituto della diffida prevista all'articolo 1 del D.L. 91/2014¹ (noto anche come Decreto Campolibero). Gli encomi che si sarebbero potuti spendere per l'inconsueta lungimiranza e l'innegabile *favor* verso gli operatori del settore alimentare e che avevano rappresentato il pregio della riforma, sono stati tuttavia tacitati dalla Legge 21 maggio 2021, n. 71 di conversione del D.L. 22 marzo 2021, n. 42².

Inserita, come si dirà oltre, dapprima solo in normative verticali ed estesa alle violazioni generali in materia agroalimentare, con le condizioni e i limiti che saranno rilevati oltre, proprio dal D.L. 91/2014, la diffida si colloca esternamente rispetto alla cornice delle sanzioni amministrative tracciata dalla Legge 689/81³.

Il Decreto-Legge, modificato, sul punto, una prima volta, in sede di conversione, dalla Legge 116/2014⁴, una seconda con il D.L. 76/2020, con-

vertito con Legge 120/2020⁵ e, più di recente, dalla Legge 21 maggio 2021, n. 71, ha avuto indubbiamente il merito di estendere questo strumento di semplificazione, fondato sulla collaborazione tra Amministrazione e imprese.

È evidente che l'intenzione del Legislatore era quella di superare le derive afflittive del sistema sanzionatorio amministrativo (che, come noto, non si articola sulla bipartizione tra dolo e colpa ma sanziona la violazione a prescindere dall'elemento soggettivo), concedendo al trasgressore la possibilità di sanare l'illecito entro un certo periodo temporale.

Ciò che si palesava come iniziativa volta a diminuire il contenzioso, e in ciò assolutamente lodevole, si è tuttavia dimostrato essere, sovente e con eccezione della breve parentesi intercorsa tra settembre 2020 e maggio 2021, uno strumento tendenzialmente inapplicabile, sia per le stringenti condizioni che la norma prevede, sia per le eccezioni che alcune circolari ministeriali e note applicative hanno sollevato alla sua attuabilità, rendendolo, di fatto, inutilizzabile.

Il presente contributo, dopo uno schematico riepilogo della struttura del procedimento sanzionatorio nel settore agroalimentare e della collocazione della diffida rispetto ad esso, ripercorre l'evoluzione dell'istituto in esame, tentando di evidenziare sia gli elementi di criticità che quelli di pregio, per identificare le possibili direzioni di un futuro intervento di riforma.

(*) Il presente contributo costituisce la rielaborazione e l'aggiornamento dell'intervento "Informazioni alimentari e sanzioni: la diffida, questa sconosciuta", tenuto durante l'incontro svoltosi in modalità telematica il 04 dicembre 2020. L'evento, organizzato dall'Università degli Studi di Udine, dal titolo "Informazioni alimentari e sanzioni - La disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni in materia di informazioni alimentari", si inserisce nell'ambito del ciclo di incontri F-Law – Forestry Law and Food Law.

(¹) 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.

(²) Decreto-Legge marzo 2021, n. 42, Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare, convertito con modificazioni dalla L. 21 maggio 2021, n. 71.

(³) Legge 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale.

(⁴) Legge 11 agosto 2014, n. 116, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante 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.

(⁵) Decreto-Legge luglio 2020, n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito con Legge 11 settembre 2020, n. 120.

2.- La diffida: collocazione nel procedimento sanzionatorio

Com'è noto, il procedimento per l'accertamento delle violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa, l'irrogazione della stessa e le eventuali opposizioni, disciplinato dalla L. 689/1981, si potrebbe idealmente dividere in fasi. Una prima fase di accertamento, nella quale l'Autorità competente, compiuti i necessari atti di indagine, verifica la conformità di una condotta alle norme applicabili e ne rileva l'eventuale violazione. A questo punto, si aprono diverse possibilità:

a) l'accertamento coincide con il momento dell'ispezione (es. i controllori, recatisi in un punto vendita, si avvedono dell'erronea indicazione della denominazione in un alimento). In tal caso potrà aversi

i. sia una contestazione immediata (e questa è la dinamica che l'articolo 14 L. 689/81 suggerisce di prediligere), con notifica del verbale di *accertamento e contestazione* sia al trasgressore (o ai trasgressori) che all'eventuale obbligato in solido,

ii. sia una contestazione non immediata, con separazione tra il momento dell'accertamento, per il quale sarà rilasciato un *verbale di constatazione* e quello di contestazione.

b) l'accertamento avviene in un momento successivo all'ispezione, a seguito, ad esempio di specifici atti di indagine.

Nel secondo caso, peraltro non infrequente nel settore delle violazioni a norme del settore agroalimentare, si potrà avere un verbale di constatazione della condotta posta in essere in violazione della legislazione applicabile, nel caso in cui l'ispezione consenta di rilevare l'illecito, cui seguirà un separato verbale di contestazione, entrambi notificati sia al trasgressore che all'eventuale obbligato in solido. In tal caso, il verbale di *contestazione* dovrà essere notificato in un termine non superiore ai 90 giorni dall'accertamento per i tra-

sgressori residenti in Italia e 360 giorni per i trasgressori residenti all'estero. Il decorso del termine in assenza di notifica comporta l'estinzione dell'obbligazione di pagamento del soggetto verso cui la notifica stessa è stata omessa (art. 14 u.c. della L. 689/81).

Al momento della contestazione, ancora una volta si possono presentare diversi scenari, dipendenti dalla scelta dei soggetti cui la stessa è notificata:

i. in un primo caso, il presunto trasgressore e l'eventuale obbligato in solido beneficiano del pagamento in misura ridotta concesso dalla Legge e corrispondente all'importo più favorevole tra un terzo del massimo o il doppio del minimo della sanzione prevista per la violazione commessa, oltre alle spese del procedimento, se il versamento dell'importo avviene entro 60 giorni dalla contestazione immediata o dalla notifica del relativo verbale (art. 16 della L. 689/81), a cui si aggiungerà, per le violazioni delle norme in materia agroalimentare, un'ulteriore riduzione del 30%, se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notifica (art. 1, u.c. del D.L. 91/2014).

ii. in un secondo caso, nel termine di 30 giorni dalla data di contestazione o di notificazione della stessa (art. 18 della L. 689/81), il presunto trasgressore e l'obbligato in solido possono presentare scritti difensivi all'Autorità competente per la successiva irrogazione della sanzione, chiedendo eventualmente di essere sentiti. Secondo l'orientamento costante della Giurisprudenza⁶ e nonostante quanto sembrerebbe trasparire dalla formulazione testuale dell'articolo 18 della L. 689/81, non vi sarebbe alcun obbligo, per l'Autorità, di procedere all'audizione. D'altra parte, capita sovente che l'Autorità cui rinvia la norma non abbia di fatto le conoscenze per poter valutare gli eventuali scritti difensivi: sia sufficiente considerare come la competenza per l'irrogazione della sanzione sia talora demandata al

⁽⁶⁾ Si vedano, ad esempio, Cassazione civile sez. un., 28/01/2010, n.1786; Cassazione civile sez. II, 27/01/2012, n.1230.

Sindaco del Comune dove è stata commessa la violazione. Senza nulla togliere alla preparazione dei Primi Cittadini del nostro Paese e senza che la considerazione debba esser percepita come azzardata, non sempre essi dispongono, almeno per il settore alimentare, degli adeguati strumenti per comprendere le argomentazioni contenute negli scritti difensivi. È noto, peraltro, che il tema della competenza delle sanzioni amministrative nel settore agroalimentare, soprattutto in tema di informazioni ai consumatori, continua ad essere dibattuto, anche alla luce del susseguirsi di interventi normativi che, anziché chiarirne il riparto, contribuiscono a confondere operatori e controllori⁷. La giurisprudenza è più volte intervenuta scindendo la competenza per le violazioni di norme in tema di sicurezza e igiene, di competenza regionale, con delega per l'irrogazione della sanzione ai Comuni, dalle sanzioni in tema di commercio, relative alla tutela del consumatore, come quelle sulle informazioni sugli alimenti, di competenza statale (e che solo "di riflesso" possono interessare la salute)⁸.

In caso di accoglimento degli scritti difensivi, l'Autorità competente all'irrogazione della sanzione disporrà con ordinanza l'archiviazione degli atti.

iii. in assenza di pagamento, di presentazione di scritti difensivi, di presentazione degli stessi oltre il termine o di mancato accoglimento, l'Autorità competente determinerà la sanzione e ne ingiungerà con ordinanza il pagamento al trasgressore e all'obbligato in solido entro trenta giorni dalla data della notifica. Mentre tra l'accertamento e la contestazione non possono trascorrere più di novanta giorni (salvo il caso di notifica a soggetto non residente), la legge non stabilisce alcun ter-

mine entro cui debba essere notificata l'ordinanza-ingiunzione. Sul punto si è recentemente espressa la Corte Costituzionale⁹ che, pronunciandosi sul quesito di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale di Venezia, ha riconosciuto una lacuna dell'articolo 18 della L. 689/81, nella parte in cui non stabilisce un termine massimo per la notifica dell'ordinanza ingiunzione. Tale carenza è stata, nel tempo, colmata con l'applicazione dell'articolo 28 della L. 689/81 che preclude la riscossione delle somme dovute per la violazione al decorrere del termine di prescrizione di cinque anni dalla data della violazione. Pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, essendo compito del Legislatore porre rimedio alla lacuna, la Corte ha tuttavia ritenuto che il ricorso al termine di prescrizione del diritto alla riscossione sia *"inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione"*. Con la notifica dell'ordinanza-ingiunzione, ancora una volta, il percorso potrà seguire direzioni diverse dal momento che i soggetti destinatari della notifica potranno

- decidere di procedere al versamento dell'importo individuato nell'ordinanza-ingiunzione, con la possibilità di una riduzione; o
- proporre opposizione davanti al Giudice di Pace o al Tribunale, ai sensi dell'articolo 22 della L. 689/1981 e dell'articolo 6 del d.lgs. 150/2011¹⁰ o, infine,
- scegliere – ma l'ipotesi è remota – di lasciare decorrere il termine senza procedere al versamento.

Quella sopra descritta è la cornice entro cui si svi-

(7) Si rinvia in argomento a M. Minelli, *Il riparto di competenze (art. 6)*, in *Studium iuris*, 2018, nn. 7.8, pp. 842 ss.; O. Pini, *Il riparto di competenze in tema di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, n. 4, pp. 20 ss.

(8) Cassazione civile, sez. II, 11/08/2016, n. 17028; Cassazione civile, sez. II, 28/11/2007, n. 24724; Cassazione civile, sez. II, 11/04/2006, n. 8452.

(9) Corte Costituzionale, 12 luglio 2021, n. 151.

(10) Com'è noto, il D.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha esteso l'applicazione del rito del lavoro alle opposizioni ad ordinanza-ingiunzione.

luppa il procedimento sanzionatorio amministrativo. In esso, la diffida si dovrebbe collocare dopo l'accertamento della violazione e prima della sua contestazione al trasgressore e all'obbligato in solido. E ciò perché solo dopo che l'Autorità di controllo avrà verificato l'esistenza di una violazione, potrà invitare il trasgressore a porvi rimedio e ad eliminare le conseguenze dell'illecito. Ne deriva che l'applicazione della diffida determinerà necessariamente la scissione tra il momento dell'accertamento e quello della contestazione, secondo lo schema sopra richiamato.

È stato tuttavia rilevato da parte della dottrina¹¹ come la sua collocazione "ideale" dovrebbe trovarsi in un momento antecedente all'accertamento, per non sostanzarsi in una "condizione di non punibilità" e rappresentare invece un elemento per la valutazione della sussistenza dell'illecito che non si verificherebbe nell'ipotesi di adempimento all'invito contenuto nella diffida.

Per quanto apprezzabile sia la citata ricostruzione, chi scrive non ritiene di dividerne l'orientamento. L'Autorità potrà infatti invitare all'adempimento, attraverso la diffida, solo una volta che avrà accertato la sussistenza di una violazione. Al momento dell'accertamento, quindi, la condotta, illecita perché contraria alle norme del settore agroalimentare, già si è verificata (e talora perdura). Ma sintanto che l'accertamento non sarà avvenuto, non sarà possibile procedere alla diffida se non sulla base di un mero "sospetto" di violazione, inidoneo, quindi, a fondare una pretesa di riparazione ad una condotta solo presuntivamente illecita. Non solo. Frequentemente l'accertamento è coincidente con il momento dell'ispezione: immaginiamo una consueta attività di controllo ufficiale da parte della competente Autorità che si avveda di una violazione lampante, ad esempio in materia di igiene o di informazioni sugli alimen-

ti. Più che di anticipazione della diffida rispetto all'accertamento, sarebbe forse opportuno riferirsi ad un differimento della verbalizzazione di un atto, quello di accertamento appunto, già avvenuto. A parere di chi scrive, dunque, è assolutamente condivisibile la collocazione della diffida tra l'avvenuto accertamento e la contestazione, soluzione peraltro contenuta anche nel Decreto-Legge 91/2014 ma non condivisa, invece, da alcune delle Leggi Regionali di cui oltre si darà conto.

3.- *L'istituto della diffida nelle normative verticali*

Quando pensiamo alla diffida nel settore agroalimentare, la mente corre subito al D.L. 91/2014. Non fu questo, tuttavia, come si è anticipato, né il primo né tantomeno l'unico atto a disciplinare il particolare istituto.

Una prima forma di "diffida" si ritrovava già nel decreto legislativo 155/1997¹², sull'igiene dei prodotti alimentari, il cui articolo 8, più volte modificato, stabiliva, a seguito dell'intervento della L. 21 dicembre 1999, n. 526¹³, che l'Autorità che avesse accertato carenze nell'osservanza delle norme del decreto medesimo avrebbe dovuto applicare le sanzioni nel caso in cui "il responsabile dell'industria alimentare" non avesse provveduto "ad adeguarsi alle prescrizioni impartite a seguito del primo controllo, entro un termine prefissato, comunque non inferiore a centoventi giorni dalla data del verbale del primo accertamento". Se la sanzione che seguiva alla mancata ottemperanza, nel caso in cui fosse derivato un pericolo per la salubrità e la sicurezza dei prodotti alimentari, era di rilievo penale, il termine individuato dalla norma era d'altra parte sufficientemente ampio da consentire comunque all'operatore di conformarsi

⁽¹¹⁾ G. Napolitano, *Manuale dell'illecito amministrativo. Depenalizzazione e funzione sanzionatoria della Pubblica Amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2017, p. 168.

⁽¹²⁾ D. lgs. 26 maggio 1997, n. 155, Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari.

⁽¹³⁾ L. 21 dicembre 1999, n. 526, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1999.

alle prescrizioni indicate dall'Autorità. Un'analoga previsione è stata poi ripresa nel D.lgs. 6 novembre 2007, n. 193¹⁴ (che ha abrogato il d.lgs. 155/97), il cui articolo 6, comma 7 lascia all'Autorità la fissazione di un termine congruo entro cui l'operatore dovrà procedere all'eliminazione delle violazioni riscontrate, pur senza fornire indicazioni sull'estensione minima o massima di tale termine. Anche in questo caso, le prescrizioni da ottemperare nel lasso temporale stabilito riguardano due aree specifiche della più ampia disciplina della sicurezza alimentare, ossia le norme in tema di igiene e di predisposizione delle procedure di autocontrollo.

Lo strumento della diffida era parimenti presente nel D.lgs. 30 settembre 2005, n. 225¹⁵, recante le Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CE) n. 1019/2002 relativo alla commercializzazione dell'olio d'oliva, abrogato dal D.lgs. 23 maggio 2016, n. 103¹⁶. L'articolo 7 del decreto legislativo del 2005 imponeva all'organo di controllo di procedere con una diffida ad adempiere rivolta al soggetto "contravventore", in presenza di una violazione sanabile e in caso di prima infrazione, e solo successivamente, in assenza di adempimento nel termine individuato dalla norma in 15 giorni, di applicare la sanzione prevista dagli articoli da 1 a 6 del decreto, nella misura massima. I tratti essenziali dell'istituto erano quindi

- a) l'obbligatoria applicazione, da parte dell'organo di controllo, della diffida, in presenza dei requisiti individuati dalla norma, senza che fosse prevista, in ciò, alcuna discrezionalità e senza necessità di un'istanza della parte interessata;
- b) il requisito della violazione sanabile;

c) il requisito della prima infrazione. Non era tuttavia specificato se per prima infrazione si intendesse la prima della norma violata, la prima violazione del decreto legislativo o la prima violazione in assoluto. Come poi fosse possibile, per l'Autorità di controllo, conoscere l'esistenza di pregresse infrazioni, non era specificato, ma suggeriva la necessaria costituzione di un registro nazionale accessibile a tutti gli organismi incaricati dei controlli;

d) la limitazione alle sole violazioni sanzionate dagli articoli da 1 a 6 del d.lgs. 225/2005;

e) il termine di 15 giorni per l'adempimento;

f) l'applicazione del massimo edittale in caso di inadempimento.

Solo pochi mesi più tardi, quando, probabilmente, l'Istituto della diffida non aveva ancora incontrato un'ampia applicazione nel settore per cui era stato originariamente previsto, la Legge 20 febbraio 2006, n. 82, recante "Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune di mercato (OCM) del vino"¹⁷ e definitivamente abrogata dalla Legge 12 dicembre 2016, n. 238¹⁸, la propose nel settore vinicolo, con le differenze di seguito elencate, di non poco momento rispetto alle previsioni delle norme sulla commercializzazione dell'olio di oliva:

A) *La rilevanza delle infrazioni.* Mentre la rubrica dell'articolo 43 della L. 82/2006 circoscriveva la diffida alle "infrazioni minori", il D.lgs. 225/2005 nulla precisava sulla rilevanza delle violazioni, al di là della sanabilità. Con l'espressione "infrazioni minori", peraltro la Legge del 2006 intendeva "imprecisioni, errori e omissioni formali o infrazioni di lieve entità, punite con la sanzione amministrativa pecuniaria avente un minimo edittale non

⁽¹⁴⁾ D. lgs. 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.

⁽¹⁵⁾ Decreto legislativo 30 settembre 2005, n. 225, Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CE) n. 1019/2002 relativo alla commercializzazione dell'olio d'oliva.

⁽¹⁶⁾ Decreto legislativo 23 maggio 2016, n. 103, Disposizioni sanzionatorie per la violazione del regolamento (UE) n. 29/2012 relativo alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva e del regolamento (CEE) n. 2568/91 relativo alle caratteristiche degli oli di oliva e degli oli di sansa d'oliva, nonché ai metodi ad essi attinenti.

⁽¹⁷⁾ Legge 20 febbraio 2006, n. 82, Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune di mercato (OCM) del vino.

⁽¹⁸⁾ Legge 12 dicembre 2016, n. 238, Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino.

superiore a 500 euro”.

B) *L'intento*. Nella Legge 82/2006 lo strumento della diffida era dichiaratamente volto a “*sanare il fatto accertato attraverso un richiamo formale che avesse comportato “quando possibile, una semplice operazione di regolarizzazione, nonché il declassamento, la distruzione o il cambio di destinazione del prodotto o dei materiali irregolari”*. La diffida, quindi, sarebbe stata intimata sia laddove fosse stata possibile un’operazione di regolarizzazione, sia nel caso in cui, in luogo della regolarizzazione, si fosse fatto ricorso al declassamento del prodotto o alla sua distruzione o alla sua conversione ad altra destinazione: l’esito atteso di una diffida, quindi, non necessariamente sarebbe consistito, come per il d.lgs. del 2005, in un “esatto adempimento” ma nella semplice eliminazione dell’estrinsecazione della violazione. Anche l’insanabilità avrebbe quindi potuto lasciar spazio ad una diffida, nella misura in cui si fosse potuto optare per un’azione alternativa all’adempimento, come ad esempio la distruzione, il declassamento o la destinazione ad altro uso dell’alimento. L’unico limite alla sua applicazione era costituito dal quarto comma dell’articolo 43, il quale escludeva il ricorso a questo strumento per “*i reati e le violazioni per fatti riguardanti falsi, frodi o prodotti pregiudizievoli per la salute, anche se puniti con sanzione amministrativa pecuniaria*”. Per quanto concerneva la copertura della diffida, la Legge 82/2006 la estendeva a tutte le violazioni delle sue disposizioni e ad ogni altra violazione in materia vitivinicola.

C) *La “procedibilità” e la collocazione temporale*. Altra differenza rispetto alla disciplina della diffida nel settore dell’olio d’oliva, nella Legge del 2006 la diffida non era un atto che l’accertatore avrebbe dovuto compiere d’ufficio ma era subordinata alla richiesta dell’avente diritto, formulata, secondo quanto previsto dalla norma, anche in un momento successivo alla contestazione. Quest’ultima precisazione avrebbe potuto creare perplessità. Il momento in cui si sarebbe meglio collocata la diffida su istanza dell’interessato sarebbe stato, per logica, immediatamente successivo a quello di contestazione della violazione:

solo dopo l’accertamento della sussistenza dell’illecito da parte dell’Autorità incaricata del controllo e la comunicazione della contestazione dell’illecito al soggetto contravventore, questo avrebbe potuto formulare la propria istanza di applicazione della diffida. Prima che vi fosse una contestazione, anche se di fatto l’Autorità avesse già proceduto a riscontrare l’esistenza di una violazione, non sarebbe parso logico chiedere alla stessa l’applicazione della diffida perché in realtà nessuna contestazione era ancora stata mossa. Tuttavia, nel precisare che l’istanza sarebbe stata proponibile “anche” dopo la contestazione, la Legge 82/2006 suggeriva che “normalmente”, la domanda del contravventore di applicazione dell’istituto avrebbe dovuto essere anteriore, collocandosi, quindi, tra la constatazione e la contestazione, ossia dopo che l’Autorità di controllo avesse rilevato gli estremi dell’esistenza della violazione, ma prima della formale contestazione all’interessato. A sostegno di questa lettura si collocava anche il terzo comma dell’articolo 43 della Legge 82/2006, secondo cui, nel caso in cui la medesima azienda fosse stata soggetta a diffida per tre volte nei cinque anni precedenti all’accertamento, ogni successiva infrazione avrebbe dovuto essere “contestata, rendendosi inapplicabile ogni ulteriore diffida”. È evidente, dal testo della norma, quindi, che il Legislatore aveva immaginato la diffida come strumento anteriore ed alternativo alla contestazione dell’illecito.

D) *I termini per l’adempimento*. Mentre nel decreto legislativo del 2005 il tempo concesso per la regolarizzazione era di 15 giorni, nel caso del vino la norma lasciava all’ “agente verbalizzante” la determinazione delle tempistiche per l’adempimento.

E) *Le conseguenze*. Infine, anche le conseguenze della mancata ottemperanza alle prescrizioni della diffida erano diverse: nel caso delle norme vitivinicole, sarebbe stata applicata la sanzione amministrativa pecuniaria prescritta per il fatto accertato, aumentata fino al doppio. Non vi era però specificazione se il doppio fosse da riferire al minimo o al massimo edittale. Considerata l’ampia discrezionalità che la diffida della Legge

82/2006 lasciava anche nello stabilire i termini per l'adempimento, parrebbe plausibile che l'importo cui riferirsi fosse il massimo edittale.

4.- Diffida vs. ravvedimento operoso

La Legge 238/2016 che – si ricorda – ha portato all'abrogazione anche della Legge 82/2006, ha inserito, per la materia vitivinicola, un ulteriore istituto che si colloca, a differenza della diffida, addirittura in un momento anteriore alla constatazione. Il motivo è di immediata comprensione ed è suggerito dal nome stesso dello strumento disposto dalla Legge: il ravvedimento operoso. A differenza della diffida, dove l'eventuale istanza del contravventore avveniva solo dopo che l'Autorità di controllo avesse constatato l'esistenza di un illecito e si poneva così come strumento di reazione all'accertamento dell'amministrazione, nel caso del ravvedimento è il soggetto che, avvedutosi autonomamente dell'esistenza della violazione, prevenendo l'Autorità amministrativa, si adopera per l'eliminazione delle conseguenze della violazione medesima. Il ravvedimento operoso non è infatti consentito qualora siano già iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative da parte dell'organo di controllo dei quali l'autore della violazione o i soggetti obbligati in solido al pagamento della sanzione abbiano avuto formale conoscenza e comunque qualora sia già stato redatto il verbale di constatazione o accertamento di un'irregolarità.

Oggetto del ravvedimento sono solo specifiche violazioni individuate:

- nelle mancate (o in alcuni casi tardive) comunicazioni previste come obbligatorie: comunicazione di centri di raccolta temporanei fuori fabbrica per i sottoprodotti della trasformazione dei prodotti vitivinicoli a scopi energetici (art. 13, comma 3); comunicazione della lavorazione di prodotti a base di mosti e vini, di vini liquorosi, di vini spumanti e di talune bevande spiritose negli stabilimenti promiscui (art. 14, commi 1 e 3); comunicazione delle fermentazioni e rifermentazioni, ove previste dai disciplinari di DOP e IGP (art. 10

- comma 3); comunicazione della produzione di mosto cotto (saba, sapa) negli stabilimenti enologici (art. 12, comma 2); comunicazione relativa alle detenzioni di vinacce ad usi diversi dalla distillazione (art. 13, comma 4); comunicazione relativa ai recipienti per gli acetifici con produzione annua superiore a 20 ettolitri e per i depositi di aceto allo stato sfuso (art. 76, comma 5);

- nelle mancate, difformi, inesatte, tardive dichiarazioni di raccolta, di produzione e di giacenza di prodotti vitivinicoli (art. 78, commi 1 e 3);

- nelle non fedeli dichiarazioni di vendemmia e produzione vitivinicola (art. 78, comma 2);

- nella violazione degli obblighi relativi ai documenti di accompagnamento, alla tenuta dei registri e alla documentazione prevista come ufficiale dalla legislazione vigente (art. 78, comma 4).

La norma sul ravvedimento operoso "premia" il soggetto che si attiva per la regolarizzazione riducendo sensibilmente la sanzione, in particolare

- a un quinto della sanzione prevista in misura fissa e a un quinto del minimo, ma comunque in misura non inferiore a 50 euro, nei casi in cui essa sia compresa fra un minimo e un massimo;

- a un sesto del minimo, ma comunque in misura non inferiore a 50 euro, se la regolarizzazione degli errori o delle omissioni avviene entro un anno dall'omissione o dall'errore;

- a un ottavo del minimo, ma comunque in misura non inferiore a 50 euro, di quella prevista dall'articolo 76, comma 3, se la dichiarazione di giacenza, di vendemmia e di produzione vitivinicola sono state presentate con ritardo non superiore a trenta giorni.

A differenza della diffida, quindi, in caso di ravvedimento, il pagamento della sanzione non è sostituito dall'adempimento, ma vi si affianca.

Ciò che è singolare è la previsione del secondo comma dell'articolo 85 della L. 238/2016 secondo cui *"Il pagamento della sanzione ridotta deve essere eseguito entro il primo giorno lavorativo successivo alla regolarizzazione dell'errore o dell'omissione e comunicato entro tre giorni lavorativi, mediante PEC, ovvero mediante altri sistemi legalmente riconosciuti, all'ufficio territoriale dell'ICQRF competente per il luogo in cui è avven-*

nuta l'irregolarità".

Si è detto, sopra, che l'operatore può procedere alla regolarizzazione con il ravvedimento operoso solo se non vi siano ancora stati ispezioni, accertamenti o contestazioni. Per poter pagare la sanzione per una condotta che non gli è mai stata contestata, il soggetto che si ravvede dovrà quindi autosanzionarsi versando volontariamente ed autonomamente, il giorno successivo alla regolarizzazione, la somma prevista dall'articolo 85 della L. 238/2016, alla tesoreria del luogo in cui egli ha la sua sede (art. 83).

Almeno nei primi anni dalla sua introduzione, il meccanismo del ravvedimento operoso non aveva trovato significative adesioni, come si ricava dalla nota n. 143 del 16 febbraio 2018¹⁹, con cui l'Ispettorato Centrale per la Tutela della Qualità e la Repressione delle Frodi rispondeva alle istanze formulate, in una nota del 9 febbraio 2018, da diverse organizzazioni interprofessionali ed associazioni di categoria rappresentative del settore vitivinicolo.

Queste, come emerge dal documento dell'ICQRF, avevano in particolare evidenziato la difficoltà, per gli operatori, di avvalersi del ravvedimento operoso, in assenza di indicazioni e in mancanza di un coordinamento tra le disposizioni della Legge 238/2016 e il sistema adottato da AGEA, che non consentiva rettifiche alle dichiarazioni successivamente al 31 dicembre dell'anno di riferimento. L'Ispettorato rispondeva rinviando "alle determinazioni di competenza del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, nonché dell'AGEA". La criticità fu peraltro superata nella campagna di vendemmia e produzione di vino e mosto della campagna 2019/2020, come emerge dalla nota dell'AGEA del 13 settembre 2019²⁰.

Per quanto concerneva, invece, l'aspetto procedurale, l'ICQRF precisava che l'operatore che avesse voluto avvalersi del ravvedimento opero-

so avrebbe dovuto darne comunicazione all'AGEA o alla competente struttura regionale designata, accompagnando l'avviso con la descrizione dettagliata degli errori e delle omissioni commesse, con un riferimento alle violazioni descritte nella Legge 238/2016, in particolare all'articolo 78, commi 1, 2 e 3. Il soggetto inottemperante avrebbe poi dovuto procedere alla regolarizzazione telematica e al pagamento, entro il primo giorno lavorativo successivo alla registrazione, della sanzione, in misura ridotta, sul capo VIII capitolo 2301 del Bilancio dello Stato, prestando tuttavia attenzione all'IBAN della Tesoreria territorialmente competente. Del versamento avrebbe dovuto poi essere portato a conoscenza l'ICQRF mediante PEC o altro mezzo idoneo, con allegazione della ricevuta del versamento.

5.- Il D.L. 91/2014 prima e dopo la Legge di conversione 116/2014

L'estensione orizzontale dell'istituto della diffida alle violazioni del settore "agroalimentare" fu prevista, attraverso lo strumento della decretazione di urgenza, con il D.L. 91/2014, giustificato, secondo quanto riportato nel preambolo, tra l'altro, dalla "straordinaria necessità ed urgenza di adottare disposizioni finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi, nonché di prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini".

Il fatto che il procedimento amministrativo richiedesse una semplificazione è una circostanza non opinabile; tuttavia, che la necessità di questo intervento fosse straordinaria o tanto urgente da non poter attendere un iter legislativo ordinario potrebbe non essere così sostenibile, se si considera che la Legge 689/1981 aveva ormai compiuto più di trent'anni e che ci sarebbe stato dunque tempo a sufficienza per superare le eventuali cri-

⁽¹⁹⁾ Nell'impossibilità di reperire il documento nel sito istituzionale dell'ICQRF, si è consultato il file contenuto al seguente link [ultimo accesso 03/08/2021].

⁽²⁰⁾ <https://www.agea.gov.it/portal/pls/portal/docs/1/7030206.PDF> [ultimo accesso 03/08/2021].

ticità del sistema.

E che la diffida, almeno nella sua versione del 2014, fosse davvero uno strumento di semplificazione è altrettanto dubbio, se si considera, da un lato, che aggiungeva una fase al procedimento amministrativo sanzionatorio che prima esisteva solo per settori e a condizioni ben determinati, e dall'altro, che per molti aspetti diveniva inapplicabile o inefficace.

La diffida, come formulata nel testo originario del Decreto-Legge, era infatti prevista per "le violazioni alle norme in materia agroalimentare di lieve entità", per le quali fosse prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria e che fossero ritenute dall'organo di controllo incaricato "sanabili". Il termine assegnato per regolarizzare la non conformità, elidendo "le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo", era previsto, dal D.L., in 20 giorni dalla ricezione della diffida.

La diffida si applicava, secondo la previsione del decreto, anche ai prodotti "già posti in vendita al consumatore finale, con esclusione delle violazioni relative alle norme in tema di sicurezza alimentare". Il testo del Decreto-Legge, a parere di chi scrive, avrebbe consentito, al riguardo, due interpretazioni. L'una avrebbe escluso dall'applicazione della diffida le norme in tema di sicurezza alimentare, solo nei casi in cui i prodotti fossero già stati posti in vendita al consumatore finale, consentendo quindi di applicarla per quelle violazioni in tema di sicurezza, qualora gli alimenti non fossero mai stati resi disponibili al consumatore. L'altra avrebbe consentito l'applicazione della diffida a qualunque prodotto fosse già stato posto in vendita al consumatore, ma avrebbe vietato in ogni caso l'applicazione in tutte le ipotesi di violazioni in tema di sicurezza alimentare, indipendentemente dal fatto che questo fosse stato o meno reso disponibile al consumatore.

La diffida non si sarebbe inoltre applicata in caso di reiterazione della stessa violazione (reiterazione specifica), accertata con provvedimento ese-

cutivo, nei tre mesi successivi. Infine, nell'ipotesi di mancato adempimento dell'operatore alle indicazioni impartite, l'organo di controllo avrebbe dovuto procedere alla contestazione della violazione, con esclusione della possibilità di pagamento in misura ridotta.

È forse superfluo osservare come l'originario testo del decreto-legge lasciasse ampio spazio all'interpretazione su molteplici aspetti.

In primo luogo, la diffida era indirizzata alla violazione di norme in materia agroalimentare, espressione la cui portata, in assenza di una definizione all'interno del decreto medesimo, risulta estremamente variabile, a seconda del significato che le si voglia attribuire.

Comunemente, infatti, l'aggettivo agroalimentare è riferito alla produzione di materie prime agricole destinate all'alimentazione umana, alle fasi di trasporto, trasformazione, commercializzazione e distribuzione delle stesse, e agli alimenti con queste ottenute. Se questa fosse l'interpretazione da dare alla norma, dovrebbero essere esclusi i prodotti destinati alla mangimistica e i prodotti agricoli destinati ad altri usi, come, ad esempio, quelli tessili o energetici.

Ci si potrebbe interrogare sulla logica di una simile disposizione: da un lato, infatti, sarebbe arduo individuare una ragione alla previsione di applicazione della diffida per la violazione di norme in un settore sensibile come quello dell'alimentazione e all'assenza di estensione dello stesso strumento per violazioni di normative del settore agricolo, per prodotti non destinati ad usi alimentari. O, da un'altra prospettiva, ci si potrebbe chiedere perché prevedere la diffida nel settore degli alimenti, ma non per quello dei mangimi, che parimenti presenta norme analoghe al primo.

La risposta potrebbe trovarsi nella considerazione che il numero di violazioni che concernono alimenti e materie prime ad essi destinate ha un'incidenza maggiore sul sistema sanzionatorio amministrativo, o perché i controlli sono suddivisi tra molteplici autorità competenti, o perché l'at-

(21) Dal report del 2019 dell'ICQRF, ad esempio, emerge che l'attività dell'Ispettorato ha interessato, per quanto concerne i controlli, per

tenzione verso gli alimenti è più viva²¹ o perché semplicemente la varietà di alimenti²² e l'insidiosità del reticolo normativo sono incommensurabilmente maggiori.

D'altra parte, però, il Decreto Campolibero era stato pensato per l'agricoltura e l'impresa agricola in generale, come dimostra anche la collocazione dell'istituzione della diffida in un articolo che contiene misure relative alle "imprese agricole". Quindi, se è vero che la diffida si sarebbe applicata a qualunque operatore, indipendentemente dal fatto che questi fosse o meno imprenditore agricolo, forse un'interpretazione maggiormente aderente allo spirito con cui fu ideato il Decreto, ossia sostenere l'impresa agricola (e non solo limitatamente alla produzione alimentare), avrebbe suggerito l'applicazione della diffida non tanto alle violazioni di norme agroalimentari, ma alla violazione di norme in materia agraria, alimentare e mangimistica, pur nell'incertezza dei confini tra le diverse aree.

Altro dubbio che il Decreto-Legge, nel suo testo originario, generava atteneva alla semantica delle espressioni "lieve entità" e "sanabilità", con riferimento alla violazione. Nessuna indicazione che consentisse di definirne i contorni era infatti contenuta nella norma. A luglio 2014, il Dipartimento dell'ICQRF del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali diramò una circolare per fornire indicazioni agli accertatori che avrebbero dovuto applicare la diffida²³. La prassi delle circolari per sopperire alle mancanze legislative è purtroppo una costante del diritto agroalimentare²⁴, ma non può considerarsi condivisibile, nella misu-

ra in cui non si limita a fornire indicazioni ma costruisce, come sovente accade, il contenuto della norma. Anche nel caso del Decreto Campolibero, lo schema si è ripetuto: la circolare ha dovuto definire la portata di una norma eccessivamente sfumata, individuando i criteri per l'identificazione delle violazioni per le quali si sarebbe potuta applicare la diffida, con un'attività di delimitazione che, conformemente al principio di legalità sotteso all'articolo 23 della Costituzione, non può essere demandata ad un atto interno di una pubblica amministrazione, tantomeno se incidente su aspetti sanzionatori.

La circolare, ad esempio, precisava che le violazioni di lieve entità avrebbero potuto essere identificate nelle "violazioni di carattere formale" che non avessero determinato "effetti economici di particolare rilevanza sul mercato dei prodotti interessati" o che non avessero inciso "in modo significativo sulle caratteristiche merceologiche e compositive dei prodotti stessi". Ma è il concetto di "sanabilità" delineato dalla Circolare a stridere maggiormente con il testo del Decreto. Se la versione originaria consentiva espressamente la diffida anche nel caso in cui i prodotti fossero già stati posti in vendita al consumatore finale, le indicazioni dell'ICQRF escludevano in ogni caso la sanabilità qualora l'alimento fosse stato venduto al consumatore, perché, secondo l'Ispettorato, non sarebbe stato possibile elidere le conseguenze dannose dell'illecito. L'affermazione della Circolare è opinabile: immaginando che la violazione cui si sarebbe applicata la diffida dovesse essere di carattere meramente formale, che non

²¹ 88% i prodotti alimentari, e per il restante 12% "i mezzi tecnici per l'agricoltura (mangimi, fertilizzanti, sementi, prodotti fitosanitari)" <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/9%252Fb%252Fb%252FD.c28160f73e071057ab03/P/BLOB%3AID%3D15037/E/pdf> p. 4 [ultimo accesso 03/08/2021].

²² Sempre dal report delle attività dell'ICQRF del 2019, emerge chiaramente la diversità di "peso", nei controlli, dei diversi settori merceologici. ICQRF, Report 2019, p. 35.

²³ Il testo della prima circolare interpretativa n. 1148 del 2 luglio 2014 può essere consultato nel sito del Ministero all'indirizzo <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/c%252F0%252F6%252FD.a24374a89a7e1379919a/P/BLOB%3AID%3D7793/E/pdf>

²⁴ Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla discussa circolare del Ministero dello Sviluppo Economico, del 06 marzo 2015, con cui, nell'inerzia del Legislatore, il Ministero estendeva le sanzioni che il D.lgs. 109/1992 prevedeva per le violazioni delle norme in esso contenute, alle violazioni del Regolamento (UE) n. 1169/2011. https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Circolare_6marzo2015_Applicabilita_sanzioni.pdf

dovesse incidere sulle caratteristiche e sulla composizione degli alimenti e che non dovesse cagionare effetti economici rilevanti sul mercato, gli effetti dannosi, posto che fossero configurabili, avrebbero in realtà potuto essere in molti casi rimossi con una semplice informativa al consumatore. E nonostante l'ICQRF precisasse che una valutazione dovesse esser fatta caso per caso, in realtà, gli accertatori ricorrevano all'interpretazione dell'Ispettorato con una sorta di automatismo, rendendo, di fatto, inapplicabile la diffida: i casi in cui la violazione rilevata concerneva un alimento non ancora immesso nella disponibilità del consumatore erano infatti assolutamente marginali.

La Legge di conversione del Decreto apportò modifiche significative al testo dell'articolo 1 e, dunque, alla disciplina della diffida, contribuendo a renderne ancora più ostica l'applicabilità.

In primo luogo, scomparve la precisazione "di lieve entità". Una modifica in questo senso sarebbe potuta sembrare un'apertura verso l'applicabilità della diffida a qualunque tipologia di violazione nel settore agroalimentare. Non fu così. Da un lato, infatti, era mantenuta la previsione che richiedeva si trattasse di violazioni sanabili per le quali fosse prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria, dall'altro, però, analogamente a quanto aveva precisato l'ICQRF, la sanabilità era considerata possibile solo in caso di errori e omissioni formali che avessero comportato una mera operazione di regolarizzazione "ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose" fossero state eliminabili. Di tutte le forme che il Legislatore avrebbe potuto usare, la Legge di conversione aveva scelto una delle poche congiunzioni che avrebbero potuto avere tanto un valore disgiuntivo, quanto esplicativo. La norma avrebbe potuto essere interpretata, seguendo il valore disgiuntivo, nel senso che la sanabilità si sarebbe avuta sia in caso di violazioni che comportassero una mera operazione di regolarizza-

zione, sia nel caso in cui le conseguenze dannose o pericolose, indipendentemente dalla "mera operazione di regolarizzazione", fossero eliminabili (caso, ad esempio, di un errore di etichettatura su un prodotto già venduto al consumatore finale, non regolarizzabile, in concreto, in quanto l'etichetta sarebbe rimasta errata, ma la cui conseguenza dannosa o pericolosa sarebbe stata sanabile attraverso una semplice informativa). Nel caso in cui, al contrario, si fosse attribuita alla congiunzione un valore esplicativo, la violazione sanabile si sarebbe avuta quando fosse stata possibile l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose attraverso la regolarizzazione. Questa interpretazione, corrispondente proprio all'orientamento che aveva assunto l'ICQRF nella circolare sopra menzionata, fu quella adottata, almeno per quanto potuto appurare da chi scrive nell'esercizio della professione, dagli accertatori e che fu avvalorata dalla scomparsa, nel testo convertito, dell'espressa previsione di applicabilità della diffida anche ad alimenti già posti in vendita al consumatore finale.

Un'altra modifica apportata fu l'espunzione dell'esclusione della diffida per le violazioni in tema di sicurezza alimentare. Nonostante ciò, con la nota 0002067-28/01/2015-DGSAF-COD_UO-P²⁵, il Ministero della salute precisava che "*tenuto conto della specifica tipologia del settore preso in considerazione (agroalimentare) e stante il carattere formale delle violazioni a cui l'intervento in parola si riferisce, si intendono escluse dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida le violazioni riguardanti norme poste a tutela della sicurezza alimentare e più in generale della salute umana, ivi comprese quelle in materia di sanità animale, farmaci veterinari, anagrafe degli animali, benessere in allevamento e durante il trasporto, settore dei mangimi*". Ancora una volta, la deprecabile prassi di limitare, in via amministrativa, disposizioni di legge di ben altro tenore, portava a risultati inconcepibili. Per il solo fatto che la norma

⁽²⁵⁾ In assenza di pubblicazione ufficiale, il testo della nota può essere consultato qui [ultimo accesso 8 ottobre 2021].

asseritamente violata fosse stata categorizzabile tra le norme in tema di sicurezza alimentare, e ad eccezione, aggiunge chi scrive, delle ipotesi contemplate dal D.lgs. 193/2007, la nota del Ministero della Salute avrebbe comportato l'automatica esclusione dell'applicabilità della diffida. La posizione non pare condivisibile dal momento che sembrerebbe non considerare la lettera del Decreto che richiede, per la diffida, la possibilità di elidere le conseguenze *dannose* o *pericolose* della violazione. È evidente che una violazione delle norme del settore agroalimentare può avere conseguenze pericolose (da elidere) solo quando attenga, direttamente o indirettamente, alla sicurezza dell'alimento: implicitamente, quindi, la norma avrebbe consentito l'applicazione della diffida anche alle violazioni in tema di sicurezza, purché, come si diceva, le conseguenze negative fossero eliminabili.

Rimaneva invariato, invece, il termine di venti giorni concesso per la regolarizzazione, del tutto inadeguato, in molti casi, rispetto ai tempi con cui il settore alimentare generalmente può adempiere. Ancora una volta, il classico errore di etichettatura può fungere da esempio: la regolarizzazione richiederebbe, infatti, la predisposizione di una nuova etichetta, la realizzazione di nuovi imballaggi, il ri-confezionamento degli alimenti la cui etichettatura non fosse conforme. Il complesso delle operazioni non avrebbe consentito di regolarizzare la violazione nel tempo prescritto. Peraltro, nessuna possibilità di proroga era prevista dalla Legge di conversione che, in caso di inottemperanza, disponeva la contestazione della violazione ai sensi della L. 689/81 ed escludeva l'applicazione della sanzione in misura ridotta.

Una novità introdotta dalla Legge di conversione che complicò ulteriormente l'accessibilità alla diffida fu la previsione che la violazione sanabile fosse stata accertata per la prima volta, senza

chiarire se in caso di violazioni, in tempi successivi, di norme diverse, si potesse intendere comunque verificato il requisito della "novità" della violazione²⁶. L'inserimento del nuovo requisito ebbe come logica conseguenza l'eliminazione della previsione secondo cui la diffida non si sarebbe applicata in caso di reiterazione della stessa violazione (reiterazione specifica), accertata con provvedimento esecutivo, nei tre mesi successivi alla diffida, essendo questa ipotesi già assorbita nel nuovo testo. Una grave carenza, peraltro, fu la mancata individuazione, nella Legge di conversione, di un periodo di "scadenza" della preclusione. Astrattamente, infatti, anche una sola violazione minore, commessa a distanza di anni da un operatore, rispetto ad una precedente violazione per la quale fosse stata applicata la diffida, avrebbe dovuto escluderne il riconoscimento.

Altra innovazione dovuta alla Legge di conversione consisteva nella circostanza che il sistema da questa introdotto presupponeva l'esistenza, o la creazione, di un registro delle violazioni che fosse comune a tutti gli organi di controllo operanti nel settore alimentare. Tuttavia, il Decreto Campolibero (art. 2 del D.L. 91/2014) aveva previsto un Registro Unico dei Controlli Ispettivi (RUCI) solo per le imprese agricole e non per tutte le imprese operanti nel settore agroalimentare, lacuna che rendeva impossibile, per il funzionario che procedeva al controllo, verificare l'esistenza di pregresse diffide da parte di altri organi, in caso di imprese del settore alimentare diverse dalle imprese agricole.

La Legge di Conversione, infine, abrogò l'articolo 7 del D.lgs. 225/2005 che disciplinava la diffida per le violazioni relative alle norme sulla commercializzazione dell'olio di oliva, sopra descritta, e l'articolo 12, comma 4 del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75, che disciplinava un analogo istituto nel settore

⁽²⁶⁾ Intervenne sul punto l'ICQRF precisando, in particolare con la circolare prot. n. 1377 del 21/08/2014, che il riferimento era da condursi alla specifica fattispecie violata. Il testo della nota è consultabile all'indirizzo <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/1%252Ff%252F9%252FD.c870ff882badacd143d5/P/BLOB%3AID%3D7926/E/pdf> [ultimo accesso 8 ottobre 2021].

dei fertilizzanti.

6.- La diffida nel D.L. 76/2020

Molti dei limiti mostrati dall'istituto della diffida furono superati dall'articolo 43 del Decreto-Legge 76/2020, convertito dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.

In primo luogo, fu eliminata la circoscrizione dell'applicabilità della diffida alle violazioni per le quali fosse prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria, con la conseguente estensione dell'istituto anche alle violazioni che avessero previsto l'applicazione di una sanzione inibitoria o sospensiva²⁷.

In secondo luogo, scomparve il riferimento all'accertamento della violazione per la "prima volta", così rimuovendo i dubbi interpretativi sulla necessità di una reiterazione specifica o meno e, soprattutto, sull'assenza di un termine alla preclusione.

In terzo luogo, superando la lettura data nella ricordata circolare dell'ICQRF e per evitare il rinnovarsi di interpretazioni poco rispondenti alla ratio sottesa all'istituto, il nuovo testo estendeva espressamente la diffida anche ai prodotti già posti in commercio, purché fossero successivamente regolarizzati.

A tal proposito, e questa fu l'ulteriore innovazione della novella del 2020, pur confermando il requisito della sanabilità della violazione, il Decreto-Legge, nel riprendere il significato di sanabilità contenuto nel precedente testo, aggiungeva una precisazione: "*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 anche tramite comunicazione al consumatore*". È superflua ogni considerazione sulla portata dell'innovazione che travolgeva le letture restrittive che della norma erano state in

precedenza offerte: l'operatore avrebbe potuto sopperire alle proprie mancanze portando a conoscenza del consumatore, con una comunicazione, le informazioni che avrebbero consentito di eliminare le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, così superando anche le interpretazioni più rigorose che intendevano escludere l'applicabilità della diffida alle violazioni che attenesero alla sicurezza. Ancora una volta, se ad immaginare l'esistenza di un potenziale danno o di un pericolo (con la conseguente sanabilità) era lo stesso testo normativo, significava che il Legislatore stava espressamente riconoscendo un'applicabilità estesa dell'istituto, anche alle ipotesi in cui l'illecito avrebbe potuto cagionare conseguenze dannose o pericolose, ossia in tutti i casi in cui la violazione concerneva la sicurezza alimentare.

La possibilità di informare il consumatore attraverso una "comunicazione" volta a sanare gli esiti della violazione avrebbe potuto rappresentare, almeno astrattamente, un passo del Legislatore verso una maggiore efficienza dello strumento di riparazione. Il ridotto lasso temporale in cui la versione del 2020 è rimasta applicabile non ha consentito di apprezzare adeguatamente i pregi della potenziale apertura nei confronti dell'operatore nel consentirgli di avviare, soprattutto per quanto concerneva lacune o mancanze informative, attraverso una semplice azione riparatoria. In altri termini, l'operatore ben avrebbe potuto sopperire alle proprie carenze attraverso comunicazioni e meccanismi idonei a colmare quelle lacune, anche una volta che l'alimento fosse stato acquistato dal consumatore. E se questa, come pare, era l'interpretazione corretta, l'applicazione della nuova disciplina avrebbe evitato, oltre che sanzioni cospicue, anche i costi di ritiro, richiamo, rieffettuatura, se non addirittura di smaltimento dei prodotti non conformi.

Si sarebbe potuta suggerire, tuttavia, una secon-

⁽²⁷⁾ Si veda, al riguardo, anche se riferita alla diffida nella versione successiva alle modifiche del 2021, la Circolare dell'ICQRF prot. 0278594 del 17 giugno 2021.

da interpretazione che avrebbe condotto a ricorrere ad una comunicazione solo nei casi di possibili conseguenze dannose o pericolose, per le quali la “comunicazione” avrebbe quindi costituito un’attività ulteriore, necessaria e non eventuale: “anche”, nel senso di “con l’ulteriore ausilio della comunicazione” rispetto alla regolarizzazione. Mentre quest’ultima avrebbe consentito, ad esempio, di ritirare e rietichettare alimenti non conformi, anche in caso di erronea dichiarazione degli allergeni, la prima avrebbe potuto evitare le conseguenze dannose o pericolose per il consumatore attraverso una idonea comunicazione diffusa, posto che fosse realmente possibile immaginare uno strumento con siffatta capacità. In altri termini, se il testo della norma precisava che per violazioni sanabili si sarebbero dovute intendere sia gli errori ed omissioni formali comportanti una mera operazione di regolarizzazione (es. rietichettatura in caso di violazione delle norme sulle informazioni) sia le “violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili anche tramite comunicazione al consumatore” questo avrebbe implicato che gli errori ed omissioni formali non avrebbero potuto essere sanati “anche” (con significato di alternativa) con una comunicazione al consumatore²⁸.

Il quinto elemento che avrebbe consentito alla diffida di espletare con efficacia la funzione per cui fu inizialmente ideata fu la variazione del termine di adempimento. Mentre nella precedente formulazione il termine era fissato in venti giorni e non avrebbe potuto né essere esteso, né ridotto, con la versione successiva alla novella del 2020 l’adempimento dell’operatore sarebbe dovuto avvenire in un termine massimo di novanta giorni.

Anche in questo caso, due interpretazioni avrebbero potuto trovar luogo.

Una prima lettura della norma avrebbe suggerito che la determinazione del termine effettivo di adempimento fosse lasciata alla discrezionalità

dell’autorità di controllo. Nulla avrebbe escluso la possibilità per quest’ultima di stabilire un termine inferiore (inferiore anche, magari, ai venti giorni), tuttavia la previsione di un tempo massimo molto più esteso della precedente misura fissa, suggeriva la comprensione, da parte del Legislatore, di uno dei limiti principali che rendevano spesso inattuabile l’adempimento alla diffida: il ridotto lasso temporale entro cui gli operatori avrebbero dovuto conformarsi.

D’altra parte, se questa fosse stata l’interpretazione, e se l’ottica attraverso cui considerare la disposizione fosse stata quella di una collaborazione tra operatori ed autorità non vi sarebbe stato motivo, per l’organo di controllo, di stabilire un termine inferiore a quello massimo previsto dalla norma.

Una seconda interpretazione, che chi scrive predilige, avrebbe invece visto nei 90 giorni un termine fisso che l’autorità di controllo avrebbe dovuto concedere: entro quel periodo, l’operatore avrebbe dovuto adempiere alle prescrizioni ed elidere le conseguenze dannose dell’illecito. Solo questa lettura, d’altra parte, avrebbe consentito la certezza del diritto di “riparazione” dell’operatore, senza alcuno spazio di discrezionalità dell’autorità, così da consentire la fattiva eliminazione delle conseguenze negative in un periodo congruo.

Il rovescio della medaglia, rispetto all’individuazione di un termine di 90 giorni, risiedeva nel coordinamento con la Legge 689/1981²⁹ che richiede che la contestazione della violazione avvenga entro 90 giorni dall’avvenuto accertamento, coincidente, per lo più, con il verbale di constatazione. Se quindi, senza che la legge avesse previsto in alcun modo la sospensione dei termini di contestazione, un controllore avesse emesso la diffida ad adempiere ed eliminare le conseguenze dannose o pericolose dell’illecito in un tempo di novanta giorni e l’operatore non si fosse conformato, la possibilità di successiva

⁽²⁸⁾ Questa sembra d’altra parte la lettura che emerge dai lavori preparatori e dossier di documentazione della legge di conversione del D.L. 22 marzo 2021, n. 42.

⁽²⁹⁾ L. 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale.

contestazione dell'illecito sarebbe stata vanificata, nonostante il rinvio all'articolo 14 della L. 689/1981 che la norma sulla diffida prevedeva in caso di mancata ottemperanza.

Un sesto elemento di innovazione introdotto dalla novella del 2020 era rappresentato dal riferimento alla possibilità per l'operatore di presentare specifici impegni. Ancora una volta, la lettura della norma avrebbe potuto non essere univoca. Il comma terzo stabiliva: *“Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a novanta giorni, anche presentando, a tal fine, specifici impegni”*. Il primo dubbio concerne l'identificazione del “fine” per il quale gli specifici impegni avrebbero potuto essere presentati e in particolare se questi fossero posti in relazione solo con l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito o se fosse da considerare anche l'adempimento alle prescrizioni violate.

Per poter risolvere questo interrogativo, è necessario prima comprendere un ulteriore aspetto controverso, ossia, cosa il Legislatore intendesse per specifici impegni.

La norma non fornisce alcuna indicazione su quale fosse il significato. Tuttavia sembrerebbe potersi sostenere che l'impegno dell'operatore dovesse consistere nell'individuazione di un piano di azione credibile e realizzabile che evidenziasse come l'imprenditore avrebbe inteso sanare la violazione riscontrata. Se così fosse stato, il fine (anche se l'utilizzo del sostantivo al plurale avrebbe agevolato nel sostenere questa interpretazione) cui erano volti gli impegni specifici sarebbe stato composto sia dalle azioni per l'a-

dempimento delle prescrizioni violate, sia da quelle rivolte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito. Anche la diversa interpretazione che gli specifici impegni fossero riferibili solo all'elisione di queste ultime, sulla base del fatto che la norma non si riferiva a “fini” ma solo a “fine”, tuttavia, sarebbe stata sostenibile³⁰.

A questo punto, sorge un ulteriore interrogativo sulla necessità che gli specifici impegni non fossero solo presentati, ma anche eseguiti nel termine di novanta giorni. Sarebbe stato utile comprendere, in altri termini, se entro i novanta giorni, ad avvenuta presentazione degli impegni, fossero necessari anche il completamento dell'adempimento e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito. Una prima lettura³¹ porterebbe a ritenere che, nel termine massimo indicato dalla norma, l'operatore non fosse tenuto necessariamente a porre rimedio alla violazione, ma potesse, soprattutto nei casi in cui la regolarizzazione avesse richiesto un tempo maggiore, assumere, nell'arco individuato, un impegno formale, presentando, come si ipotizzava poc'anzi, un piano di lavoro, per manifestare e confermare la propria volontà di adempiere nel minor tempo possibile. Una lettura in questo senso sarebbe sembrata, in realtà, eccessivamente permissiva, perché avrebbe condotto a consentire all'operatore di attendere astrattamente ottantanove giorni prima di presentare il proprio impegno specifico, prospettando tempi di adempimento mal conciliabili con l'esigenza, sottesa all'istituto della diffida, di rimuovere tempestivamente le conseguenze della violazione. Ancora una volta poi, se lo spirito della norma era teso ad incentivare la collaborazione tra autorità di controllo e operatori, questa soluzione non sarebbe stata adeguata.

Nonostante le incertezze interpretative che caratterizzavano il testo risultante dall'intervento del 2020, è innegabile che la portata della modifica si

⁽³⁰⁾ Quelle riportate sono mere ipotesi interpretative dell'autore.

⁽³¹⁰⁾ V. nota precedente.

collocava in una prospettiva di condivisibile innovazione. Anziché l'elemento afflittivo che caratterizza il sistema delle sanzioni amministrative pecuniarie, la norma cercava infatti di valorizzare il profilo di riparazione, consentendo all'operatore di sanare gli effetti degli illeciti e riducendo sostanzialmente l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

7.- La diffida a seguito della Legge 21 maggio 2021 n. 71

La Legge 21 maggio 2021, n. 71 ha ripristinato, per molti versi, la diffida nella versione precedente alla modifica del 2020, eliminando gli elementi di pregio che la stessa aveva introdotto, ma specificando altri aspetti meritevoli di nota.

In primo luogo, il "nuovo" istituto, oltre che alle violazioni di norme in materia agroalimentare, in generale, si applica, espressamente, anche a quelle concernenti la sicurezza alimentare, nel caso in cui, per entrambe le ipotesi, sia prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria. La precisazione appiana i dubbi interpretativi che le precedenti versioni avevano posto, pur se immotivatamente: un generico riferimento a violazioni di norme in materia "agroalimentare" non avrebbe avuto ragione di escludere, salva espressa previsione (che tuttavia non sussisteva), le violazioni in tema di sicurezza alimentare. Si tratta, dunque, di un pleonasma che consente di archiviare in modo definitivo la lettura restrittiva emersa dalle circolari ministeriali.

In secondo luogo, torna la previsione dell'applicabilità della diffida solo qualora la violazione sia accertata per la prima volta: riemerge così la criticità determinata dall'assenza di una banca dati

nazionale delle violazioni condivisa tra tutte le autorità di controllo³². Sarà poi indispensabile comprendere quando sussista una "prima violazione", se cioè si debba riferire al fatto specifico accertato (es. errore nella indicazione della denominazione di un alimento, per aver impiegato una denominazione legale per un alimento che non avrebbe potuto recarla)³³ o alla disciplina (es. norme in materia di informazioni sugli alimenti ai consumatori), con la conseguenza che una non conformità consistente, ad esempio, nella mancata indicazione del QUID costituirebbe una prima violazione, se il riferimento fosse condotto allo specifico fatto, mentre rappresenterebbe una violazione ulteriore se il riferimento fosse genericamente alle norme in tema di informazioni ai consumatori. Ciò che stupisce, peraltro, è il permanere, per il riconoscimento di questa "recidiva amministrativa", del riferimento al momento del solo accertamento: se ad un operatore, in altri termini, viene contestata oggi una violazione, l'autorità di controllo, prima di procedere alla diffida, dovrà verificare se vi sia stato un precedente accertamento, indipendentemente dal fatto che poi a quello sia seguita una contestazione e magari un'opposizione.

A tale ultimo riguardo, sarebbe poi utile comprendere se, nel caso in cui l'opposizione fosse accolta, l'accertamento da cui trasse origine la contestazione debba comunque essere considerato. Nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, oltre a quest'ultima, si è soliti chiedere l'annullamento anche degli atti presupposti, ossia del verbale di accertamento e del verbale di contestazione, ove non coincidenti. Da ciò deriva che, in genere, la sentenza che annulla l'ordinanza-ingiunzione accogliendo integralmente il ricorso, annulla anche i verbali presupposti.

(³²) Sul punto, la nota dell'ICQRF del 17 giugno 2021 precisa "la valutazione in merito a tale requisito andrà fatta tenendo conto degli elementi in possesso dell'ufficio operante al momento dell'accertamento della violazione potenzialmente diffidabile, ottenibili attraverso la consultazione delle banche dati a disposizione (ad es. procedura informatizzata SIAN), del RUCI e di qualsiasi altro archivio o raccolta documentale avente natura ufficiale".

(³³) Ancora una volta, le indicazioni "operative" sono contenute nella nota dell'ICQRF del 17 giugno 2021 che interpreta la norma come riferita alla singola fattispecie violata.

Tuttavia, se si seguisse pedissequamente l'articolo 22, l'oggetto del ricorso sarebbe esclusivamente l'ordinanza-ingiunzione. In caso di accoglimento della domanda, ci si potrebbe quindi chiedere se l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione travolga automaticamente il verbale di accertamento o se questo, pur non potendo generare ulteriori contestazioni per il decorso dei novanta giorni stabiliti dall'articolo 14 della L. 689/1981, continui comunque ad esercitare una forma di validità ed efficacia ai fini della diffida. Sarà cioè un atto idoneo ad esser computato come "primo accertamento" di una violazione, con la conseguente inapplicabilità di successive diffide? La risposta dovrebbe dipendere dalle ragioni dell'accoglimento del ricorso: se questo avviene in ragione dell'accertamento dell'insussistenza della violazione, allora lo stesso oggetto dell'atto presupposto cesserebbe di esistere, investendo a cascata la validità del medesimo. D'altra parte, in quel caso, dovrebbe essere la stessa amministrazione che ha emanato il provvedimento a procedere ad un suo annullamento.

Se tuttavia l'accoglimento fosse fondato su mere ragioni di forma dell'ordinanza-ingiunzione, o di rito, senza alcuna pronuncia sul merito, si avrebbe, come effetto, l'annullamento della prima, senza tuttavia alcun riflesso della pronuncia sull'originario accertamento³⁴ che diverrebbe così "computabile".

Il terzo elemento da evidenziare consiste nella riduzione del termine per l'adempimento da novanta giorni a trenta giorni, decorrenti dalla notifica e riferiti, dalla norma, alla sola ottemperanza alle prescrizioni della diffida. La formulazione non sembrerebbe comprendere, nello stesso termine, anche l'elisione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, stabilendo che l'organo di controllo "*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".

Diversamente, il testo avrebbe postposto l'indicazione del termine alla previsione dell'eliminazione delle conseguenze, stabilendo "*diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida*".

Un quarto punto di rilievo della "nuova" diffida è la previsione della sospensione dei termini stabiliti dalla L. 689/81 per la contestazione. Una simile modifica avrebbe consentito di superare, in modo lineare e senza vanificare le innovazioni della precedente versione, la criticità emersa nella fissazione del termine di 90 giorni da parte della disciplina del 2020.

Un quinto elemento di innovazione è l'esclusione dell'applicazione della diffida ai prodotti non conformi che siano già stati immessi in commercio, anche solo in parte. La previsione, così come la riduzione del termine di adempimento, torna a vincolare l'istituto rendendolo inapplicabile a numerose violazioni, soprattutto in tema di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

Infine, la recente versione della diffida non consente di sanare la violazione o comunque di eliminare le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito attraverso una comunicazione. Anche questo aspetto, inserito nella precedente disciplina nel quadro di una evoluzione sia nei rapporti tra operatori e autorità di controllo, in una prospettiva collaborativa, sia nei rapporti tra operatori e consumatori, in un quadro di crescente digitalizzazione, si traduce oggi in un ritorno alla impostazione afflittiva della sanzione nel settore agroalimentare.

8.- Le ragioni della novella

La lettura dei lavori preparatori non consente di comprendere adeguatamente la *ratio* sottesa alla

⁽³⁴⁾ Si veda, in questo senso, la recente sentenza della Cassazione civile sez. VI, 01/03/2021, n.5562.

novella, se non individuandola nelle consuete dichiarazioni di propaganda di scarso spessore politico e pressoché nullo valore giuridico che sovente popolano l'aula parlamentare.

Da quanto emerge dall'intervento del firmatario dell'emendamento volto alla sostituzione del comma 3 del D.L. 91/2014 con il testo oggi in vigore³⁵, durante la seduta dell'Assemblea n. 499 di lunedì 3 maggio 2021³⁶, l'unica ragione condivisibile posta a giustificazione della modifica al testo sulla diffida è correlata all'esigenza di superare la criticità sopra richiamata, costituita dalla sovrapposizione tra il termine individuato dalla norma per l'adempimento e il limite di contestabilità dell'illecito stabilito dalla L. 689/81. Le altre ragioni inferibili dall'intervento sopra richiamato, volte a ripristinare il carattere afflittivo della sanzione agroalimentare destano perplessità. Si legge in particolare, nel resoconto stenografico: *"È evidente, quindi, Presidente, la volontà [...] di rafforzare l'attività e la capacità di controllo degli organi preposti, in particolare dell'Ispettorato per la tutela della qualità e della repressione frodi nei prodotti agroalimentari, che voglio ringraziare, poiché, sia come sede centrale, sia come strutture territoriali, ogni giorno lavorano senza sosta per contrastare le frodi, la contraffazione e gli illeciti in materia agroalimentare"*. In questo senso, il rafforzamento dell'attività e della capacità di controllo sembra in realtà coincidere con la possibilità per gli accertatori di irrogare più agevolmente le sanzioni per le violazioni, rendendo inapplicabile, per molti versi, una misura "riparatoria", a vantaggio della mera misura punitiva: potrebbe sembrare quasi che la reale volontà sia quella di consentire un maggiore introito erariale a scapito di una maggiore collaborazione tra Autorità e operatori. Ma questa è certamente una mera percezione di chi scrive, lungi dal riflettere il reale intento della norma.

Prosegue l'intervento in questo senso: *"Auspico*

che anche altre forze di Polizia, nazionali e regionali, incrementino l'attività in questo campo, che sempre più spesso si ritrova aggredito. Attraverso questi provvedimenti, implementiamo, aumentiamo e rafforziamo le norme a tutela dei produttori, trasformatori e commercianti, ma soprattutto a tutela degli anelli più deboli della filiera agroalimentare, ossia i produttori e i consumatori finali". Al di là delle indubbie ipotesi di frodi, per le quali esiste, peraltro, un apposito apparato sanzionatorio, ciò che omette di evidenziare il primo firmatario dell'emendamento è come la selva delle disposizioni del settore agroalimentare, caratterizzate, sovente, da un ampio margine di interpretabilità, a danno di chiunque tenti di adeguarvisi, rappresenti il substrato ottimale per lo sviluppo delle violazioni. Se a ciò si aggiungono l'ipertrofia normativa che continua ad aggiungere oneri a carico degli operatori (si pensi al moltiplicarsi delle norme sull'indicazione dell'origine per alcuni alimenti) affiancata alla debolezza della tecnica redazionale, sembrerebbe potersi osservare che la riduzione della possibilità di riparare agli errori commessi, anche al di là della prima violazione, sia ben lontana dall'essere un effettivo strumento di tutela per produttori, trasformatori e commercianti, come invece auspicato da chi propose la modifica.

9.- Il rapporto tra la diffida del Decreto Campolibero e gli analoghi strumenti previsti dalle normative verticali

Si è detto, sin qui, dell'evoluzione che l'istituto della diffida ha conosciuto dapprima attraverso normative verticali e, successivamente, con l'estensione della stessa alle violazioni in materia agroalimentare, attraverso il c.d. Decreto Campolibero e le successive modifiche ad esso apportate.

⁽³⁵⁾ Proposta emendativa 1.03. presentata dalla commissione agricoltura nelle commissioni riunite II-XII in sede referente riferita al C. 2972.

⁽³⁶⁾ <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0499&tipo=stenografico#sed0499.stenografico.tit00040.sub00020>

La coesistenza tra istituti assimilabili avrebbe potuto e potrebbe tuttora generare perplessità sul rapporto tra la disciplina del 2014 e le norme verticali anteriori e tra l'istituto della diffida oggi applicabile e le norme settoriali che non risultano ancora abrogate.

Sino all'abrogazione ad opera del d.lgs. 103/2016, ad esempio, la diffida del D. lgs. 20 settembre 2005, n. 225, per le violazioni delle disposizioni relative alla commercializzazione dell'olio di oliva, ha continuato a coesistere con la diffida prevista per tutte le violazioni delle norme agroalimentari, con i limiti e alle condizioni sopra individuate, dal Decreto Campolibero. Parimenti, il comma 6 dell'articolo 7 del D.lgs. 193/2007 risulta ancora vigente. Diversamente, la Legge 238/2016, pur prevedendo l'istituto del ravvedimento operoso, nulla ha precisato sull'applicazione dell'istituto della diffida del D.L. 91/2014. Quest'ultimo aspetto è probabilmente quello di più agevole soluzione: il motivo per cui il testo unico in materia vitivinicola non ha previsto una norma specifica esprime l'inequivocabile volontà del Legislatore di ritenere applicabile ad ogni violazione delle norme agroalimentari, comprese quelle in materia vitivinicola, la diffida del D.L. 91/2014.

Questa è d'altra parte la *ratio* sottesa anche all'abrogazione della specifica diffida prevista, sino al 2016, per la violazione delle norme di commercializzazione del settore dell'olio di oliva. Si potrebbe ipotizzare, d'altra parte, che prima della formale abrogazione delle diffide settoriali fosse comunque intervenuta un'abrogazione implicita per la sopravvenienza dell'integrale disciplina, da parte del D.L. 91/2014, della materia della diffida amministrativa, applicabile, come si è detto, ad ogni violazione agroalimentare, alle condizioni già individuate.

L'unica perplessità che ancora permane concerne il D.lgs. 193/2007. Le occasioni di procedere ad un'abrogazione formale anche del comma 7 dell'articolo 6 non sono mancate, in particolar modo nell'ultimo anno e soprattutto considerando che le violazioni in tema di sicurezza alimentare, a cui quelle di igiene sono assimilabili, sono state oggetto di specifiche valutazioni. Due sono quindi

le possibilità: o il Legislatore non si è avveduto della sopravvivenza della specifica norma, o la mancata abrogazione trova una diversa motivazione. A quest'ultimo riguardo, la ragione della scelta potrebbe risiedere nella peculiare formulazione del settimo comma dell'articolo 6 che non tratta di "non conformità" o di "violazioni", ma di "inadeguatezze" nei requisiti e nelle procedure di igiene degli stabilimenti previsti dai commi 4, 5 e 6. In altri termini, un'inadeguatezza ai sensi del D.lgs. 193/2007 non necessariamente corrisponde ad una violazione del decreto medesimo ma potrebbe rappresentare una condotta che, pur se conforme alle norme in materia di igiene, è ritenuta dal controllore non perfettamente idonea a rispondere ai requisiti della norma. Diversamente, la mancata o non corretta applicazione dei sistemi e delle procedure previste dai medesimi commi 4, 5 e 6 è direttamente sanzionata ai sensi del comma 8 dell'articolo 6. Se questa fosse l'interpretazione, quella prevista dal comma 7 dell'articolo 6 del D.lgs. 193/2007 potrebbe considerarsi una sorta di pre-diffida amministrativa. Il controllore, cioè, avvedutosi di una semplice inadeguatezza, inviterà l'operatore ad eliminarla. Se questi non avrà adempiuto, si applicherà la specifica sanzione. Questa procedura non escluderebbe, in alcun modo, l'applicazione della diffida amministrativa del D.L. 91/2014 che si collocherebbe, quindi, dopo la "pre-diffida", all'esito dell'accertato inadempimento (che in quel caso rilevarebbe come violazione vera e propria e non come semplice inadeguatezza) e prima dell'applicazione della sanzione prevista dallo stesso comma 7.

Si tratta, ancora una volta, di una mera ipotesi interpretativa formulata da chi scrive sulla base della formulazione testuale delle norme richiamate e non suffragata né da dati esperienziali, né da pronunce giurisprudenziali o atti interpretativi.

10.- La diffida e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al Regolamento (UE) 2017/625

Trattare dell'istituto della diffida richiede oggi

necessariamente un riferimento, almeno sommario, al Regolamento (UE) 2017/625³⁷ e ai decreti di adeguamento della normativa nazionale³⁸. L'articolo 138 del Regolamento sui controlli ufficiali, in particolare, richiede che, in caso di accertamento di una non conformità, le autorità competenti adottino «le misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi», tenendo in considerazione la natura della non conformità e i precedenti dell'operatore e trasmettendone una notifica scritta, corredata da motivazione. L'istituto della diffida, come oggi disciplinato dal D.L. 91/2014, sembrerebbe rispondere già alle prescrizioni del Regolamento ma la sua applicazione richiederà il necessario coordinamento con le norme nazionali di attuazione dell'atto unionale e, in particolare, con il d. lgs. 02 febbraio 2021, n. 27³⁹.

Facendo riferimento, in particolare, alla "natura della non conformità" da considerare, non può tacersi la distinzione che l'articolo 5 del d.lgs. 27/2021, compie, tra non conformità maggiori e minori, fondata su un rischio immediato o meno per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali.

A parere di chi scrive, non sembra che l'istituto della diffida, per come oggi formulato, richieda adeguamenti particolari. È evidente, infatti, che la possibilità per l'operatore di eliminare le non conformità implica, come presupposto, la sanabilità della violazione, concetto che non si sovrappone a quello di "non conformità minore" ma che

ne è integrato. Non tutte le conformità minori sono necessariamente sanabili, mentre certamente una violazione sanabile non potrà costituire una "non conformità maggiore", se non in ipotesi del tutto marginali: la stessa immediatezza del rischio che richiede quindi azioni volte a ridurlo tempestivamente risulterebbe inadeguata al meccanismo della diffida.

Il secondo aspetto che il Regolamento chiede di considerare sono i precedenti dell'operatore. Mentre il testo del D.L. 91/2014 esclude l'applicazione della diffida alle ipotesi di violazione successiva alla prima, il Regolamento sembrerebbe richiedere una maggiore ponderazione degli eventuali precedenti del singolo operatore. A questo riguardo, la correlazione con lo strumento del *rating* degli operatori individuato dal medesimo Regolamento sembra imprescindibile. Il considerando 39 in particolare riconosce l'importanza di meccanismi, adottati dalle autorità nazionali, che «garantiscono che il rating rispecchi accuratamente l'effettivo livello di conformità» e che «si basi sui risultati di vari controlli ufficiali».

11.- Diffide amministrative regionali

Che l'istituto della diffida possa rappresentare, però, se adeguatamente costruito, uno strumento prezioso sembra confermato anche dalla sua estensione, da parte di alcune Regioni, a violazioni di propria competenza. Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna, attraverso l'art. 8 della L.R. 24

(³⁷) Regolamento (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).

(³⁸) Per una visione d'insieme del tema dei controlli ufficiali e delle norme nazionali di adeguamento si rinvia a F. Aversano, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, p. 635 ss. E, dello stesso autore, *Sul controllo ufficiale nella filiera agroalimentare: antiche questioni e nuovi modelli*, in *Dir. agroalim.*, 2020, 2, 249 ss.

(³⁹) D. Lgs. 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.

maggio 2013 n. 4, poi modificato dal comma 4 dell'art. 76 L.R. 27 giugno 2014 n. 7, inseriva nella L.R. 28 aprile 1984, n. 21, l'articolo 7bis. Quest'ultimo, facendo salve le discipline settoriali, tra cui quella in tema di sicurezza alimentare, con il fine dichiarato di semplificare il procedimento sanzionatorio, stabilisce il ricorso alla diffida amministrativa "in luogo dell'immediato accertamento", in presenza di una violazione sanabile. La diffida amministrativa della Regione Emilia-Romagna si applica ai procedimenti sanzionatori in tema di commercio, somministrazione di alimenti e bevande, esercizio di attività di artigianato a contatto con il pubblico, divieto di fumo, oltre che alle "fattispecie sanzionatorie previste dai regolamenti comunali" e ad esclusione del caso di attività svolta senza autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta.

Dal punto di vista procedurale, la diffida regionale è analoga, pur se non identica, a quella prevista dal D.L. 91/2014, come convertito e modificato. Si presenta infatti come un invito, contenuto nel verbale di ispezione, rivolto al trasgressore da parte del controllore a sanare la violazione, prima che questa sia formalmente accertata. Il termine previsto per l'adempimento, tuttavia, non può essere superiore a soli dieci giorni. In casi di inottemperanza alla diffida, la Legge regionale prescrive che il controllore rediga il verbale di accertamento. A parere di chi scrive, sarebbe stato più opportuno prevedere un verbale di accertamento (o constatazione) della violazione contenente l'invito ad adempiere, seguito, successivamente, in caso di inottemperanza, dall'invio di un verbale di contestazione, per la ragione, già evidenziata, che un controllore non potrebbe diffidare un operatore all'adempimento, senza prima aver accertato la sussistenza di una violazione.

La diffida regionale non è né rinnovabile, né prorogabile, nel senso che allo scadere del termine non potrà essere concessa alcuna dilazione per un adempimento tardivo. Sarà poi inapplicabile nel caso in cui il trasgressore fosse già stato diffidato per una medesima condotta nei cinque anni precedenti.

Analogamente all'Emilia-Romagna, anche altre

Regioni hanno adottato norme sulla diffida amministrativa, per le violazioni di propria competenza. È il caso, ad esempio, del Piemonte, che con L.R. 14 maggio 2015 n. 9 ha inserito l'articolo 1 bis nella L.R. 72 del 28 novembre 1989, disponendo l'applicazione della diffida "in luogo dell'immediato accertamento" alle violazioni sanabili nei settori del commercio, alla somministrazione di alimenti e bevande, all'esercizio di attività di artigianato a contatto con il pubblico, al divieto di fumo, e alle fattispecie sanzionatorie previste dai regolamenti comunali, e ad altre fattispecie richiamate da leggi regionali di settore, ma facendo salve alcune discipline come quelle sulla sicurezza alimentare e sulla tutela e sicurezza del lavoro. Per violazioni sanabili, la legge regionale intende "errori ed omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono materialmente eliminabili".

Per quanto concerne il procedimento, il termine per l'adempimento, la non prorogabilità né rinnovabilità, e la non operatività nei casi di attività svolta senza autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta, la Legge della Regione Piemonte è analoga a quella dell'Emilia-Romagna. Una differenza nella formulazione si ha per l'ipotesi della recidiva che rende la diffida inapplicabile nel caso di "comportamento della stessa indole" (e non in caso di medesima condotta) già oggetto di diffida nei cinque anni precedenti.

Parimenti, anche la Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 23 della Regione Lombardia ha previsto l'istituto della diffida con l'introduzione dell'articolo 179bis all'interno della Legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31, Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale. La legge della Regione Lombardia presenta delle differenze, talora significative, rispetto a quelle sopra menzionate. In primo luogo, le violazioni sanabili sono chiaramente individuate con il rinvio alle norme che le prevedono (comma 4 dell'articolo 179bis). In secondo luogo, è correttamente mantenuta la distinzione tra il momento dell'accertamento, all'esito del quale, verificata

l'esistenza della violazione l'Autorità dovrà invitare, con apposito verbale, il trasgressore a porvi rimedio e il momento successivo della contestazione, che si avrà solo in caso di inottemperanza alla diffida. In terzo luogo, il termine: anziché i 10 giorni previsti dalle altre Regioni, in Lombardia è individuato un termine fisso di 20 giorni, con specifica estensione dell'invito ad ottemperare alle prescrizioni violate e ad elidere le conseguenze pericolose o dannose dell'illecito, anche al responsabile in solido. Infine, la precisazione che lo strumento non sarà applicabile in caso di precedente diffida sulla medesima fattispecie, nei cinque anni precedenti.

Alcuni elementi distintivi sono presenti anche nella Legge regionale del Friuli-Venezia-Giulia 8 aprile 2016, n. 4, di modifica della Legge regionale 17 gennaio 1984, n. 1, nella quale introduce un articolo 3 bis. Il primo elemento distintivo è costituito dalla finalità della diffida: accanto alla semplificazione, ricorrente in tutte le leggi regionali richiamate, qui vi è un espresso riferimento all'instaurazione di "un proficuo rapporto di collaborazione fra amministrazione, cittadini e imprese" cui più volte, peraltro, si è accennato nel corso della presente trattazione. L'applicabilità è limitata ad alcune violazioni espressamente richiamate al comma 2 del menzionato articolo 3bis.

La Legge regionale sostituisce la diffida all'"immediato accertamento", con una non condivisibile commistione, anche in questo caso, con il concetto di contestazione immediata. Nuovamente è prevista la notifica anche al responsabile in solido, ove presente. Nella formulazione della Legge regionale in esame, riemerge il dubbio sulla discrezionalità dell'Autorità di controllo nella determinazione dell'estensione del termine di adempimento, dal momento che, dopo aver previsto che la diffida debba essere contenuta nel verbale di ispezione, precisa anche che nella stessa debba essere indicato "il termine, non superiore a dieci giorni dalla consegna o notifica del verbale medesimo, entro cui uniformarsi alle prescrizioni". In caso di mancata ottemperanza è prevista la notifica del verbale di accertamento. Anche per la Legge del Friuli-Venezia-

Giulia la diffida non è rinnovabile né prorogabile. Infine, un accenno merita anche la L.R. 16 luglio 2019, n. 25 della Regione Veneto (recentemente dichiarata incostituzionale), recante Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, che sostituì la precedente disciplina della diffida, contenuta nell'art. 2bis della Legge Regionale 28 gennaio 1977, n. 10 (come modificata dalla Legge regionale n. 10 dell'11 marzo 2014).

Rispetto alle altre Leggi regionali o statali, la legge della Regione Veneto si caratterizzava per un'estrema ampiezza (almeno apparente) della sua portata: nessuna sanzione avrebbe potuto essere irrogata, nei procedimenti in materia di competenza esclusiva regionale o per il quali la Regione abbia ricevuto una delega statale all'esercizio delle funzioni amministrative (art. 2), "se prima non [fosse stata] consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato" (art. 1.1). La mitigazione sarebbe derivata dalla delega alla Giunta ad adottare i necessari provvedimenti per l'individuazione delle violazioni e degli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione avrebbero comportato (senza lasciarli, dunque, alla discrezionalità dell'accertatore) e ad individuare le fattispecie di violazioni insanabili, per le quali, cioè, non fosse possibile ricorrere alla regolarizzazione o all'eliminazione delle conseguenze.

La Legge Regionale del Veneto collocava la diffida al momento dell'accertamento dell'illecito, disponendo che la determinazione del tempo da concedere per l'adempimento e la rimozione degli effetti della violazione fosse contestuale all'accertamento medesimo.

Anche in questo caso, lo strumento "di collaborazione" non sarebbe stato applicabile qualora vi fosse stata la reiterazione di un comportamento illecito già oggetto di diffida nei precedenti tre anni, rispetto alla data di accertamento. L'inottemperanza all'invito ad adempiere avrebbe

comportato l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista per la violazione.

La Legge Regionale del Veneto fu oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale⁴⁰, promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri *“per violazione complessivamente degli artt. 3, 25 e 97 della Costituzione, nonché per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative»”* (par. 1 della sentenza). I profili di censura erano molteplici⁴¹. In primo luogo, la possibilità di sanare l'illecito con conseguente inapplicabilità della sanzione era considerata dal ricorrente irragionevole, rappresentando un elemento di rinuncia da parte della Regione del proprio potere sanzionatorio, tale da far venir meno, peraltro, l'efficacia deterrente della stessa sanzione amministrativa (par. 1.1 della sentenza), in contrasto con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.).

In secondo luogo, l'ampio margine di discrezionalità lasciato alla determinazione della Giunta era considerato contrario al principio di legalità e alla necessità che tanto i precetti quanto le sanzioni siano conoscibili ai destinatari. A parere del ricorrente, la Giunta regionale non avrebbe peraltro potuto ricevere l'attribuzione di una potestà regolamentare che non fosse meramente esecutiva o di dettaglio, come invece accaduto attraverso la Legge regionale che le aveva conferito il potere di individuare quali violazioni avrebbero beneficiato della diffida, così decidendo sul disvalore delle condotte.

Per quanto concerne il primo profilo di censura, la Corte Costituzionale ha disatteso le argomentazioni formulate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla capacità della diffida di eliminare l'effetto deterrente delle sanzioni amministrative, e sulla conseguente violazione del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La Corte riconosce, in particolare, la discrezionalità del Legislatore regionale nell'individuare gli strumenti più idonei a garantire la tutela degli interessi sottesi ai precetti sanzionati. Così, nello spirito di collaborazione tra amministrazione e privati e attesa la complessità delle norme amministrative, l'istituto della diffida potrebbe risultare maggiormente efficace, rispetto all'applicazione della sanzione pecuniaria, per il suo incentivo all'adempimento.

Per quanto concerne il secondo motivo del ricorso, la Corte ne rileva la fondatezza, pur se in relazione all'articolo 23 (e non all'articolo 25) della Costituzione, secondo cui *“nessuna prestazione personale o patrimoniale [inclusi quindi gli adempimenti di una diffida o i limiti agli stessi] può essere imposta se non in base alla legge”*. Ricordando l'*“esigenza di predeterminazione legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio”*, sia con riferimento alla condotta la cui violazione determina la sanzione, sia all'entità e modalità di quest'ultima, sia, ancora, ad eventuali esimenti, si ricava dalle parole della Consulta come tale predeterminazione debba essere effettuata dall'organo legislativo (nel caso delle Regioni, quindi, dal Consiglio regionale), con un atto appunto legislativo e non attraverso un atto amministrativo come quello della Giunta regionale (che rappresenta, diversamente, l'organo esecutivo). Peraltro, la stessa Corte ha riconosciuto che, benché la riserva di legge dell'articolo 23 sia da considerarsi relativa, e tale, quindi, da ammettere l'integrazione da parti di fonti secondarie (punto 5.1, quinto capoverso), la fonte primaria dovrà comunque individuare, anche se in modo non dettagliato, almeno i contenuti e i modi dell'azione amministrativa *“limitativa della sfera generale della libertà dei cittadini”*. Nel caso di specie, quindi, la Legge regionale, affidando alla Giunta l'integrale identificazione delle condotte cui appli-

⁽⁴⁰⁾ Corte Cost., sentenza 18/01/2021 n. 5.

⁽⁴¹⁾ Le ragioni che sorreggono l'impugnazione possono essere lette nella banca dati del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'indirizzo <http://www.affariregionali.gov.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=13278> [ultimo accesso 20.07.2021].

care o meno la diffida e degli adempimenti per la regolarizzazione delle non conformità o la rimozione dei loro effetti, avrebbe violato il principio di legalità di cui è espressione la riserva di legge dell'articolo 23 della Costituzione.

La Corte Costituzionale ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2 così come l'articolo 4 della Legge regionale 25/2019, il quale aveva abrogato il precedente istituto della diffida contenuto nella Legge regionale 10 del 1977, sostituendola proprio con la disciplina dichiarata incostituzionale. La declaratoria ha peraltro investito anche tutte le altre disposizioni, in quanto inscindibilmente legate alle prime.

12.- Conclusioni

La redazione del presente contributo fu iniziata con uno slancio di entusiasmo verso l'unico intervento che, in netto contrasto con l'orientamento punitivo delle sanzioni amministrative, sembrava incentivare la collaborazione tra le Autorità preposte al controllo e gli operatori del settore agroalimentare, all'indomani della modifica introdotta dal D.L. 76/2020, convertito dalla L. 120/2020, all'istituto della diffida.

A prescindere da alcuni dubbi interpretativi che inevitabilmente scaturivano dalla novella, l'intento che emergeva era oltremodo apprezzabile: consentire all'operatore che fosse incorso in una violazione della legislazione "agroalimentare" di porvi fattivamente rimedio, predisponendo, all'uopo, termini e modalità adeguati rispetto alle attività che a questi erano richieste.

L'entusiasmo originario fu presto spento dalle voci ufficiose che anticiparono la pubblicazione in Gazzetta ufficiale della Legge 21 maggio 2021, n. 71 che, convertendo un decreto che non aveva interessato l'istituto della diffida, inserì l'ultima modifica di cui si è poc'anzi trattato. La celebra-

zione della portata innovativa della novella del 2020 fu dunque relegata, nel giro di pochi mesi, a qualcosa di ineluttabilmente transeunte e passato.

Assumendo come punto di riferimento il D.L. 91/2014, il contributo ha cercato di ripercorrere le tappe dell'evoluzione della diffida, evidenziandone tanto gli elementi di pregio, quanto gli aspetti che richiederebbero una riflessione, sia alla luce della *ratio* sottesa alla procedura, che nella cornice del Regolamento sui controlli ufficiali. Se, da un lato, è apprezzabile l'intento di valorizzare il momento di collaborazione tra autorità e operatori, dall'altro lato è opportuno agire in modo da superare i limiti dell'istituto: dall'incertezza del campo applicativo, alle condizioni per il riconoscimento, ai termini eccessivamente ridotti per l'adempimento. Una revisione dell'istituto della diffida, tuttavia, potrebbe divenire efficace solo dopo uno sforzo, a monte, di semplificazione, chiarezza e non ambiguità normativa.

In questo senso, si possono formulare alcuni auspici per il futuro:

In primo luogo, il suggerimento forse utopico è proprio volto, come poc'anzi anticipato, a una riorganizzazione, semplificazione e riduzione dei precetti: prima di immaginare strumenti per riparare alle violazioni o per sanzionarle, sarebbe infatti opportuno rendere chiari, comprensibili e, possibilmente, inequivocabili obblighi e divieti, così evitando il presupposto stesso di numerose non conformità. La qualità delle norme, d'altra parte, non può prescindere dalla conoscenza del settore in cui le stesse si collocano. L'elevato tecnicismo della materia "agroalimentare" richiede tanto una visione d'insieme quanto una conoscenza specifica che raramente si ritrovano in coloro che redigono le bozze e i testi definitivi e ancor più raramente si incontrano in chi, a monte, ha formulato quei contenuti. Il tema della "qualità" normativa non è di certo nuovo e continua, da secoli, ad essere oggetto di dibattito⁴².

⁽⁴²⁾ In via meramente esemplificativa, si vedano C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, I ed. 1764, consultabile, tra l'altro, in edizione Einaudi, http://www.letteraturaitaliana.net/pdf/Volume_7/t157.pdf; N. Bobbio, *Le bon législateur*, in *Logique et Analyse*, 1971, n. 53-54,

In secondo luogo, il ritorno ad un istituto in grado di rappresentare uno strumento di riparazione collaborativa tra Autorità e operatori efficace, attraverso la previsione:

- di una definizione di “agroalimentare” inclusiva delle norme in tema di mangimi e di sicurezza e tale da considerare ogni violazione concernente l’alimento o il mangime, dalle materie prime destinate alla loro realizzazione, alle fasi di trasformazione, produzione, imballaggio, commercializzazione, distribuzione, presentazione, etichettatura, promozione che prevedano una sanzione amministrativa;

- dell’estensione del termine concesso per l’adempimento, in modo da renderlo compatibile con le tempistiche tecniche richieste da alcune delle violazioni nelle quali più frequentemente potranno incorrere gli operatori (quelle in tema di informazioni sugli alimenti) ed evitando la discrezionalità dell’Autorità, nella sua determinazione;

- della reintroduzione della possibilità di eliminare le conseguenze degli illeciti, soprattutto in tema di informazioni, anche con comunicazioni destinate ai consumatori, purché divulgate in modo idoneo e purché le suddette conseguenze non rappresentino un rischio per la salute umana e degli animali e per l’ambiente; e

- di conseguenza, dell’applicabilità della diffida anche nei casi in cui l’alimento sia stato commercializzato e abbia raggiunto il consumatore, purché la violazione non comporti un pericolo per la salute umana, animale o per l’ambiente;

- dell’eliminazione della previsione dell’accertamento per la prima volta della violazione e l’individuazione di un divieto di applicabilità nel caso sia possibile riscontrare un’abitudine nelle violazioni che si susseguono. In questo senso, sarà inevitabile la previa identificazione di parametri che consentano di determinare siffatta abitudine,

integrati, all’occorrenza, nel meccanismo di rating previsto dal Regolamento sui controlli ufficiali. Sarà in tal senso indispensabile l’istituzione di una banca dati delle violazioni, con costante aggiornamento dell’esito delle stesse.

ABSTRACT

Se il diritto amministrativo sanzionatorio presenta caratteri afflittivi che tendono a privilegiare l’irrogazione della sanzione anziché l’adempimento, l’istituto della diffida amministrativa, almeno nella sua concezione originaria, sarebbe stato destinato a muoversi nell’opposta direzione di incentivo all’osservanza, pur se tardiva, delle norme, in una cornice di collaborazione tra Pubblica amministrazione e privati.

Nel settore agroalimentare, nel quale la complessità dei precetti si unisce, talora, all’interpretazione del controllore, la diffida avrebbe potuto rappresentare lo strumento ideale per conciliare la tutela degli interessi sottesi alle norme e le dinamiche operative delle imprese.

Purtroppo, ad eccezione di una breve parentesi tra la fine del 2020 e l’inizio del 2021, le condizioni applicate all’istituto ne hanno limitato oltremodo le potenzialità.

Il contributo ripercorre l’evoluzione dell’istituto della diffida amministrativa nel settore agroalimentare, tentando di evidenziare sia gli elementi di criticità che quelli di pregio, per identificare le possibili direzioni di un futuro intervento di riforma.

If the administrative law, in Italy, have afflictive characteristics that tend to favor the imposition of the sanction rather than the fulfillment of the original obligation, the institution of the administrative

warning, at least in its original design, would have been destined to move in the opposite direction, boosting the (belated) observance of the rules and the collaboration between public administration and private individuals.

In the agri-food sector, in which the complexity of the provisions is sometimes combined with the official controller's interpretation, the warning could have represented the ideal tool to reconcile the protection of the interests underlying the rules

and the operational dynamics of companies. Unfortunately, except for a brief interlude between the end of 2020 and the beginning of 2021, the conditions applied to the instrument have greatly limited its potential.

This paper tries to trace the evolution of the institution of the administrative warning in the agri-food sector, with an attempt to highlight both the critical and valuable elements, in order to identify possible directions for future reforms.

□