

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, d.lgs. n. 297/2004 in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari

Cass. Sez. II Civ. 14 marzo 2022, n. 8180 ord. interlocutoria - Manna, pres.;Grasso, est.; Istituto Nord Est Qualità (avv.ti Romano, Molinari e Masi) c. Ministero delle politiche agricole e forestali (Avv. gen. Stato). (*Rimessione alla Corte costituzionale*)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari - Prosciutto DOC - Controllo di qualità - Art. 4, d.lgs. n. 297/2004 - Questione di legittimità costituzionale.

(*Omissis*)

FATTO E DIRITTO

1. All'Istituto Nord Est Qualità venne applicata, con provvedimento del, la sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 50.000,00, prevista dal D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 297, art. 4, per non avere adempiuto, quale struttura incaricata di controllare la qualità, siccome prevede la norma richiamata, "alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario concernenti una denominazione protetta". Controllo che, nella specie, riguardava il prosciutto (*omissis*) d.o.c..

L'Istituto sanzionato propose opposizione davanti al competente Tribunale, adducendo l'insussistenza delle tre violazioni contestate:

- a) avere omesso di rilevare la violazione perpetrata dall'azienda agricola C. s.r.l., la quale non aveva proceduto all'annullamento della certificazione unitaria di conformità (la predetta azienda si era limitata a barrare il numero errato "64" dei capi inviati al macellatore sostituendolo con il numero "65", non attenendosi alla previsione di cui al p. 2.5. del "manuale 1", la quale imponeva di annullare con chiarezza la certificazione, con barratura trasversale e la dicitura "annullata");
- b) avere omesso di rilevare le violazioni perpetrate da alcuni produttori di prosciutti, i quali non avevano proceduto a registrare nell'apposito registro le cosce di suino fresche, introdotte per la lavorazione, così violando la prescrizione di cui al "manuale 2";
- c) non avere sottoscritto il registro del produttore per presa visione, sottoscrizione contemplata espressamente dal p. 27.4 del "manuale 2".

Inoltre, l'opponente criticò l'eccessività della sanzione fissa.

Il Tribunale rigettò l'opposizione e l'Istituto appellò la sentenza di primo grado davanti alla Corte d'appello di Venezia, la quale disattese l'impugnazione.

In sintesi, la Corte lagunare riassume le censure come appresso: "L'appellante ha inteso sottolineare la circostanza che nel caso di specie, in presenza di un numero di suini certificati (64) inferiore a quello dei suini effettivamente consegnati (65) nell'ambito della partita, il macello ha correttamente operato entro il limite massimo del numero dei suini dichiarati nella C.u.c., come precisato nel punto b) del paragrafo 4.8.2. del "manuale 1"; tuttavia il comportamento del macellatore non comporta una deroga a quanto previsto nel paragrafo 2.5.6 del suddetto manuale, secondo cui la C.u.c., in caso di errore materiale di compilazione, "deve essere annullata con chiarezza, tracciando sul documento una barra trasversale ed apponendovi la dicitura "ANNULLATA"". L'altra doglianza con la quale si contestava l'addebito di non avere rilevato la trasgressione dei produttori, i quali non avevano proceduto a registrare le cosce di suino introdotte per la lavorazione, era priva di fondamento davanti al fatto oggettivo della conclamata omissione di controllo, nè meritava di essere accolta la difesa dell'appellante, secondo la quale al momento della constatazione della violazione da parte degli agenti accertatori, in data 3/12/2010, l'Istituto avrebbe ancora potuto effettuare i controlli sul registro tenuto dal produttore, essendo "ineludibile (la) distinzione tra le modalità temporali previste per l'esecuzione del controllo in capo all'Istituto (par. 19.2.6) e la verifica dei tempi di esecuzione degli incumbenti di cui al par. 19.2.5 da parte singolo prosciuttificio". La critica mossa al terzo addebito (non avere l'Istituto sottoscritto il registro del produttore per presa visione) non poteva essere condivisa, trattandosi d'incumbente, diretto al controllo di qualità e genuinità del prodotto, non surrogabile mediante altre forme di controllo. Infine, appariva manifestamente infondata l'eccezione d'incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 Cost., per avere la legge previsto una sanzione pecuniaria fissa a differenza che per violazioni analoghe in altri settori merceologici, trattandosi di opzione legislativa incensurabile.

Avverso la decisione d'appello l'Istituto N. E. Q. ricorre sulla base di quattro censure e il Ministero, rimasto intimato, ha manifestato il proprio interesse alla partecipazione all'eventuale udienza di discussione.



2. I quattro motivi esposti sono accomunati dalla denuncia di violazione e/o falsa applicazione del D.Lgs. n. 297 del 2004, art. 4, comma 1, in relazione ai "Manuali" 1, 2 e 3 per il controllo della qualità di settore.

2.1. Con il primo motivo, afferente alla contestazione di cui sopra sub a), assume il ricorrente di avere sempre sostenuto che la violazione si sarebbe potuta configurare nel solo caso in cui il numero dei suini certificati fosse risultato superiore al numero di quelli consegnati per la macellazione. Il profilo censorio era "stato completamente travisato, se non proprio pretermesso, dalla Corte d'Appello - il nostro è un caso opposto a quello contemplato nella norma del Manuale 1 e la relativa disciplina applicabile è del tutto differente", in quanto il numero dei maiali certificati era inferiore e non superiore al numero di quelli consegnati per la macellazione.

2.2. Con il secondo motivo, afferente alla contestazione di cui sopra sub b), assume il ricorrente che la Corte di Venezia non aveva considerato che "l'Istituto avrebbe potuto rendersi conto della mancata registrazione dei suini solo per effetto del confronto tra le risultanze del registro e i D.O. Documenti di Omologazione raccolti entro il terzo giorno del mese successivo", pertanto, l'Istituto non era inadempiente poiché "alla data dell'accertamento del presunto illecito... doveva ancora (legittimamente) ultimare quell'attività di raffronto tra il registro e l'insieme dei DO raccolti per individuare eventuali registrazioni di capi non effettuate".

2.3. Con il terzo motivo, afferente alla contestazione di cui sopra sub c), il ricorrente afferma che il registro del produttore costituiva "uno strumento in disuso e obsoleto", utile in un tempo in cui "non erano ancora state approvate tutte le modalità di rendicontazione dei controlli sistematici e dei controlli specifici per ogni singola fase"; per contro "tale firma, che era evidentemente richiesta per dare prova dell'avvenuto controllo, è del tutto superflua poiché esistono (...) rapporti codificati di tutte le operazioni di controllo".

2.4. Con il quarto motivo il ricorrente critica la sentenza d'appello per avere svolto un ragionamento "eccessivamente schematico", che non aveva colto che l'affermazione della vincolatività delle disposizioni dei "Manuali" non esonera dall'accertare quali violazioni possano "configurare un inadempimento alle prescrizioni ed agli obblighi, in capo all'Organismo di controllo, tale da integrare la fattispecie incriminatrice prevista dal D.Lgs. n. 297 del 2004, art. 4".

3. Il D.Lgs., in parola costituisce lo strumento interno emanato in esecuzione del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14/7/1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari. Come si è anticipato l'art. 4, prevede la sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 50.000,00, nel caso in cui risulti che la struttura incaricata del controllo di qualità non adempia "alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario concernenti una denominazione protetta". Trattasi di una previsione sanzionatoria amministrativa in bianco diretta a reprimere ogni e qualunque violazione di disposizioni e ordini dettati non solo attraverso norme secondarie, ma anche mediante specifiche disposizioni amministrative emanate "dalle competenti autorità Pubbliche".

Il ricorrente, che nel corso del giudizio di merito eccepì la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale della disposizione sanzionatoria, denunciando, siccome riporta la sentenza d'appello, "la manifesta ingiustizia e la sproporzionalità della sanzione (...) per violazione dell'art. 3 Cost.", non ha davanti a questa Corte riproposto l'eccezione.

Reputa il Collegio che la norma di cui qui si discute presenti profili non manifestamente infondati d'incostituzionalità e che il giudizio non possa essere definito "indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale".

La rilevanza della questione è del tutto evidente: la controversia pendente in questa sede concerne proprio l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissa introdotta dal più volte citato art. 4, che renderebbe vano anche l'accoglimento delle censure relativamente a due degli addebiti su tre.

La questione, esaminata d'ufficio, non appare manifestamente infondata per le ragioni che seguono.

Assai di recente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 185/2021 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il D.L. 13 settembre, n. 158, art. 7, comma 6, secondo periodo, convertito, con modificazioni, nella L. 8 novembre 2012, n. 189, "per violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 42 Cost. e art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU", il quale puniva con la sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 50.000 la mancata osservanza delle disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo, le quali impongono a coloro che offrono giochi o scommesse con vincite in denaro, una pluralità di obblighi informativi, così d'avvertire il fruitore dei rischi di ludopatia.

La Corte costituzionale, riprendendo la sua giurisprudenza, premette che la fissità della sanzione amministrativa impone accorta disamina al fine di superare il dubbio di illegittimità costituzionale, da escludersi solo laddove essa, in risposta a infrazioni di disomogenea gravità, punisca infrazioni tuttavia connotate da un disvalore tale da non renderla manifestamente sproporzionata. Con la conseguenza che essa Corte aveva "ritenuto costituzionalmente illegittima la previsione di sanzioni amministrative rigide e di rilevante incidenza sui diritti dell'interessato per ipotesi di gravità marcatamente diversa (sentenza n. 88 del 2019), o suscettibili, comunque sia, di condurre, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori palesemente eccedenti il limite della proporzionalità rispetto all'illecito commesso (sentenza n. 112 del 2019)".

Nell'ipotesi riportata accerta l'incostituzionalità della norma, giudicando che la fissità del trattamento sanzionatorio non teneva conto della gravità in concreto dei singoli illeciti, esemplificativamente ripresi dalla sentenza ed era foriera di

manifesta sproporzionalità per eccesso della risposta sanzionatoria rispetto al concreto disvalore "di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma".

Reputa questa Corte che nel caso in esame il dubbio di illegittimità costituzionale per violazione dei medesimi parametri non appaia manifestamente infondato.

L'entità della sanzione, anche in questo caso determinata nella misura fissa di Euro 50.000, risulta di significativo rilievo, anche a volerla rapportare a capacità economica non modesta (si pensi all'utile mensile medio di aziende di non minime dimensioni).

Il ventaglio delle condotte sanzionate risulta assai vasto: la previsione punisce l'inadempimento "alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario concernenti una denominazione protetta".

In altri termini, qualunque scostamento a prescrizioni e obblighi impartiti da qualsiasi autorità pubblica avente competenza viene punita con la medesima sanzione pecuniaria fissa di Euro 50.000.

Vastità che nell'ipotesi qui al vaglio risulta emblematicamente suggellata dagli addebiti mossi, che vanno dall'omesso rilievo di una contestata irregolarità formale che un'azienda verificata avrebbe commesso nel procedere all'annullamento della certificazione unitaria di conformità; all'omesso rilievo della mancata registrazione, addebitata ad alcuni produttori di prosciutto, delle cosce di suino fresche introdotte per la lavorazione; a non avere, infine, l'ente di controllo proceduto a sottoscrivere per presa visione il registro del produttore.

Come è agevole percepire, nel primo caso si contesta il mancato rilievo di uno mero scostamento formale dal modello imposto alle aziende per l'annullamento della c.u.c.; nel secondo, il mancato rilievo dell'omesso rispetto, sempre da parte del produttore, dell'obbligo di registrazione e nell'ultimo, si addebita all'Istituto Nord Est Qualità di essere venuto meno all'obbligo di sottoscrizione per presa visione di cui si è detto.

Ne deriva che, anche in questo caso, riprendendo le parole della Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 185/2021 citata, "la fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti" e "la reazione sanzionatoria (può) risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma".

Va, infine, soggiunto che il tenore della disposizione, che introduce la severa sanzione fissa, senza prevedere alcuno strumento individualizzante rispetto al concreto disvalore dell'illecito, nè individua fattispecie capaci d'incidere sull'entità di essa, non consente di superare il dubbio attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Una tale interpretazione, infatti, non può che operare attraverso estensione, anche analogica, di modelli che debbano poter essere rinvenuti all'interno del contesto normativo di riferimento, che qui non lascia alternativa praticabile.

Deve, pertanto, rimettersi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale, che si rileva d'ufficio, del D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 297, art. 4, per violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 42 Cost. e art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Il giudizio è sospeso per legge (L. n. 1173/1953, n. 87, art. 23, comma 2).

P.Q.M.

rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 297, art. 4, per violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 42 Cost. e art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 1 Protocollo addizionale CEDU;

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

(Omissis)