Sequestro penale di vino atto a diventare Chianti 2016 BIO in ragione di un asserito irregolare rapporto isotopico dell'acqua

T.A.R. Toscana, Sez. II 21 novembre 2022, n. 1354 - Testori, pres.; Fenicia, est. - Società Agricola Valiano S.r.l. (avv.ti D'Amora, Zani) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ed a. (Avv. distr. Stato).

Produzione, commercio e consumo - Sequestro penale di 200 hl di vino atto a diventare Chianti 2016 BIO in ragione di un asserito irregolare rapporto isotopico 180/160 dell'acqua - Ordine di distruzione di un prodotto sottoposto a sequestro amministrativo - Ordine di distruzione del vino - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

A seguito degli esiti di un controllo eseguito dall'Ispettorato Centrale della tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) per la Toscana e l'Umbria nel marzo del 2017, la ricorrente Azienda Agricola Valiano ha subito, in data 30 agosto 2017, il sequestro penale di 200 hl di vino "atto a diventare Chianti 2016 BIO" in ragione di un asserito "irregolare rapporto isotopico 180/160 dell'acqua" che supportava la contestazione per cui il vino fosse stato annacquato.

Il procedimento penale è stato tuttavia archiviato con decreto del GIP del Tribunale di Arezzo del 26 settembre 2017 ed il vino è stato dissequestrato stante l'accertata infondatezza della notizia di reato.

Il 29 settembre 2017 il Dipartimento dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi della Toscana ed Umbria ha poi inviato alla ricorrente una nota denominata "comunicazione esito sfavorevole di analisi e contestazione di illecito amministrativo ai sensi dell'art. 15 della legge 24 novembre 1981 n. 689" con la quale si contestava la violazione dell'art. 71, comma 1, della legge 12 dicembre 2016, n. 238, stante l'intervenuta sofisticazione del vino, evidenziando quanto segue: "il suddetto campione, sottoposto ad analisi di base presso il laboratorio ICQRF di Perugia (rapporto di prova n. 2017/747 del 28/7/2017) e ad analisi specialistica isotopica presso il Lab. di Catania prot. 6434 del 27/7/2017 ... è risultato per l'analisi specialistica isotopica irregolare e precisamente: relativamente alle determinazioni eseguite il campione analizzato è irregolare in quanto il valore del rapporto isotopico 180/160 dell'acqua riscontrato ... non rientra nel campo di variabilità naturale definito dalla banca dati isotopica istituita secondo il Reg. CE 555/2008 per un prodotto della tipologia, l'origine e l'annata dichiarate. Pertanto il campione è stato annacquato".

La stessa nota quantificava in euro 100.000,00 la sanzione prevista per l'addebito contestato.

Il 17 ottobre 2017 l'Azienda Agricola Valiano ha chiesto la revisione delle analisi svolte dal Laboratorio ICQRF di Catania e delle conseguenti conclusioni. In sede di revisione, con verbale del 14 dicembre 2017 del Laboratorio ICQRF centrale di Roma sono stati confermati gli esiti delle analisi di prima istanza.

Con verbale del 21 marzo 2018 è stato disposto, da parte dell'ICQRF Toscana e Umbria, il sequestro amministrativo cautelare del vino in oggetto, in relazione alla suddetta contestazione amministrativa (art. 71, comma 1, della legge 12 dicembre 2016, n. 238).

Successivamente, con ordinanza del 23 novembre 2021, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei Prodotti Agroalimentari – Direzione Generale, ha disposto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio in questione atteso che "la notifica della comunicazione di esito revisione delle analisi prot. n. 0012383 del 3 luglio 2018 ... è avvenuta in data 4 luglio 2018 quindi è da ritenersi tardiva in quanto avvenuta oltre il termine di 90 giorni dalla data di accertamento (173 giorni) previsto dall'art. 14 comma 2 della legge n. 689/1981 poiché detto termine inizia a decorrere dal momento in cui il Laboratorio Centrale di Roma dell'ICQRF ha terminato l'analisi di revisione", dando atto di non poter dunque comminare la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 71, comma 1, della legge n. 238 del 2016.

Nel prendere atto di tale archiviazione la società ricorrente ha dunque scritto al Ministero per evidenziare come ai sensi dell'art. 19 della legge n. 689/1981 "il sequestro cessa di avere efficacia se non è emessa ordinanza-ingiunzione di pagamento" e perciò chiedendo la dichiarazione d'inefficacia del sequestro amministrativo del vino.

Il Ministero ha riscontrato tale lettera con la nota del 22 dicembre 2021 del seguente testuale tenore: "[...] si comunica che con l'ordinanza di archiviazione n. 765/2021/A del 23 novembre 2021 questa Amministrazione ha archiviato il relativo procedimento sanzionatorio a causa della tardiva notifica delle analisi di revisione da parte del laboratorio di Roma. Considerato tuttavia che i risultati delle analisi di primo grado e di revisione ... hanno accertato che "il valore isotopico ... dell'acqua ... non rientra nel campo di variabilità naturale definito dalla banca dati isotopica istituita secondo il Reg. CE 555/2008 per la tipologia, l'origine e l'annata dichiarate" per cui il vino è da considerarsi comunque irregolare in quanto annacquato, appare evidente che l'archiviazione in parola non possa comunque cancellare l'irregolarità accertata".



In conseguenza di ciò lo stesso ufficio del Ministero delle politiche agricole - Dipartimento dell'Ispettorato centrale Repressione Frodi ha dichiarato di ritenere applicabile l'art. 80, punto 2, ultimo comma del Reg. UE n. 1308/13 (ai sensi del quale i vini "non sono commercializzabili nell'Unione se: a) sono stati sottoposti a pratiche enologiche unionali non autorizzate; b) sono stati sottoposti a pratiche enologiche nazionali non autorizzate; c) non rispettano le regole stabilite nell'allegato VIII. I prodotti vitivinicoli non commercializzabili ai sensi del primo comma sono distrutti."), e pertanto ha disposto il dissequestro del vino destinandolo alla distruzione "come prescritto dal citato art. 80, a spese della società istante";

Tale ultima nota è stata impugnata dall'Azienda agricola Valiano con il presente ricorso, a fondamento del quale sono stati dedotti i seguenti motivi:

1) "Violazione dell'art. 97 Cost.. Violazione del principio ne bis in idem. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2, 3, 7, 9 e 10 della legge 7 agosto 1990 n. 241. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 80 del Reg. UE n. 1308/13. Nonché per quanto occorrer possa: Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 71 della legge n. 238/2016 e degli artt. 13, 15, 19 e 20 della legge n. 689/1981. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento amministrativo, per assoluta carenza di contraddittorio, per totale travisamento dei fatti, difetto di presupposti e di motivazione, e per carenza di istruttoria".

Secondo la ricorrente, la nota provvedimentale impugnata sarebbe stata emessa in assenza di qualsivoglia garanzia procedimentale, in quanto, mentre il procedimento per l'adozione della sanzione amministrativa ex art. 71, comma 1, legge n. 689/1981 si era concluso con l'archiviazione come da ordinanza dirigenziale del Dipartimento dell'Ispettorato centrale Repressione Frodi n. 765/2021 del 23 novembre 2021, il procedimento oggetto di ricorso, con il quale si era contestata per la prima volta la violazione dell'art. 80 Reg. UE n. 1308/2013, si era aperto e concluso nell'ambito della nota del 22 dicembre 2021 del dirigente del medesimo ufficio ministeriale, senza consentire all'Azienda Valiano di intervenirvi rappresentando, ad esempio, non solo l'insussistenza dei presupposti per l'addebito e per la distruzione del vino, ma anche, in subordine, la possibilità di diversa qualificazione del vino stesso, che da Chianti 2016 BIO ben avrebbe potuto essere etichettato in altro modo ai fini della commercializzazione; d'altro canto, la ricorrente non aveva avuto la possibilità di controdedurre rispetto all'esito delle analisi di revisione del laboratorio di Roma.

Inoltre, attraverso l'emissione diretta dell'ordine di distruzione del vino qui impugnato, l'Amministrazione avrebbe anche violato il principio del *ne bis in idem*, avendo essa irrogato tale sanzione dopo aver esaurito il proprio potere sanzionatorio nell'ambito del procedimento, avente ad oggetto gli stessi identici fatti, avviato ex art.71 della legge n. 238/2016 e definito con l'intervenuta archiviazione.

Inoltre, l'ordine di distruzione in oggetto, in quanto adottato a margine di un'archiviazione procedimentale e di un dissequestro, si configurerebbe come una sanzione del tutto atipica.

- 2) "Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 80 del Reg. UE n. 1308/13. Eccesso di potere per assoluta carenza di presupposti, per totale travisamento dei fatti, e per carenza di istruttoria"; non essendo innanzitutto specificato nel provvedimento impugnato a quale delle diverse ipotesi contemplate nell'art. 80, l'Amministrazione si sia voluta riferire; in ogni caso, laddove il rinvio all'art. 80 dovesse essere inteso alla lettera c), che rinvia all'allegato VIII del Regolamento medesimo, non risulterebbe alcuna contestazione da parte del Ministero circa la violazione delle previsioni di detto allegato; del pari, del tutto incomprensibile sarebbe il rinvio alle diverse fattispecie di cui alle precedenti lettere "a" (pratiche enologiche unionali non autorizzate) e "b" (pratiche enologiche nazionali non autorizzate) dell'art. 80, difettando il provvedimento impugnato di ogni indicazione in ordine alla eventuale disciplina nazionale o unionale che sarebbe stata violata, tanto più che il procedimento sanzionatorio ex art. 71 della legge n. 238/2016 era stato archiviato.
- 3) "Sotto altro profilo: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 80 del Reg. UE n. 1308/13. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 87ss. del Reg. CE 555/2008. Violazione e/o falsa applicazione artt. 61 e ss. della legge 12 dicembre 2016, n. 238. Violazione e/o falsa applicazione art. 3 legge n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione e di presupposti; per carenza di potere; per totale travisamento dei fatti; per carenza di istruttoria. Sviamento"; non sussistendo alcun profilo di irregolarità nella pratica enologica seguita per la produzione del vino, non potendo, il mero scostamento del valore dell'ossigeno da quanto previsto dalla Banca dati nazionale, equivalere a prova certa della intervenuta contraffazione, stante il carattere meramente indicativo dei dati di riferimento in questa contenuti, mentre tale divergenza nella fattispecie sarebbe giustificata dalle caratteristiche del luogo, particolarmente umido e fresco, di coltivazione della vite.

Si è costituito il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali per resistere al ricorso, producendo due relazioni con allegata documentazione.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All'udienza del 16 novembre 2022 il ricorso, all'esito della discussione, è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

- 1. Il ricorso è fondato per le ragioni che si passa ad esporre.
- 2. In particolare risulta fondato il primo motivo di ricorso innanzitutto nella parte in cui si è denunciata la violazione delle



garanzie procedimentali, in ragione della non coincidenza tra la violazione amministrativa accertata dalla Direzione generale del Ministero e l'oggetto del pregresso contraddittorio procedimentale, sviluppatosi su di una diversa ipotesi d'illecito amministrativo.

- 2.1. Nella fattispecie, infatti dopo che il procedimento amministrativo, a partire dalla contestazione del 29 settembre 2017, si era incentrato sull'ipotesi d'illecito contemplata dall'art. 71 comma 1 della L. n. 238 del 2016, che sanziona in via pecuniaria "Chiunque, nelle operazioni di vinificazione o di manipolazione dei vini, utilizza prodotti con effetti nocivi alla salute, ovvero addiziona sostanze organiche o inorganiche non consentite dalla vigente normativa dell'Unione europea e nazionale, salvo che il fatto costituisca reato", senza tuttavia concludersi con un provvedimento conclusivo di ordinanza-ingiunzione ed anzi venendo il procedimento archiviato per decorrenza dei termini massimi procedimentali l'Amministrazione col provvedimento impugnato, ha fondato il proprio potere sanzionatorio, disponendo la distruzione del vino (o la sua cessione a una distilleria), sull'art. 80, punto 2, del Regolamento 1308/2013 UE, che prevede appunto la distruzione (o l'impiego nelle distillerie, nelle fabbriche di aceto o a fini industriali) dei prodotti vitivinicoli non commercializzabili in quanto sottoposti a pratiche (nazionali o unionali) enologiche non autorizzate ovvero violative delle regole stabilite nell'allegato VIII.
- 2.2. E' evidente dunque che la successiva contestazione (peraltro generica come denunciato con il secondo motivo) di un diverso titolo d'illecito amministrativo rispetto a quello inizialmente contestato, implicava il rinnovo del confronto dialettico con l'interessata sul diverso riferimento normativo, che è del tutto mancato. Uguali considerazioni valgono rispetto alla sanzione relativa alla distruzione del vino, adottata sempre sulla base dell'art. 80 del Regolamento citato senza che la società Agricola Valiano sia stata messa in condizione d'interloquire sui presupposti, sulla adeguatezza e sulla proporzionalità di tale misura.
- 2.3. Peraltro, anche se si volesse considerare il provvedimento impugnato come un'appendice del precedente procedimento in quanto basato sulla medesima istruttoria, l'atto sarebbe ugualmente illegittimo, non essendo stata concessa alla odierna ricorrente la possibilità di presentare le proprie difese procedimentali già rispetto all'esito sfavorevole della revisione delle analisi, come invece richiesto dagli articoli 15 e 18 della legge n. 689 del 1981.
- 3. E comunque, se come sembra (anche se ciò non è dato evincere dal mero generico richiamo all'art. 80, punto 2, del Reg. UE n. 1308/13), il Ministero delle politiche agricole avesse inteso diversamente sanzionare sempre la medesima condotta dell'asserito annacquamento del vino, allora si configurerebbe una palese violazione del divieto di "bis in idem", in quanto l'Amministrazione aveva già consumato il suo potere sanzionatorio nell'ambito del precedente procedimento, che non è riuscita a concludere essendo incorsa in una decadenza (essendo tardiva, ex art. 15 della L. n. 689 del 1981, la notifica dei risultati della revisione delle analisi). E non potrebbe essa legittimamente rinnovare il proprio potere sanzionatorio rispetto ai medesimi fatti seppure richiamando una diversa fonte normativa, se non compromettendo quelle esigenze di certezza nei rapporti giuridici e di ragionevolezza dei termini procedimentali che la legge n. 689 del 1981 ha inteso salvaguardare con la previsione della suddetta decadenza.
- 4. Invero, come affermato recentemente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 151 del 2021, "in materia di sanzioni amministrative, il principio di legalità non solo, come evidenziato da questa Corte, impone la predeterminazione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere, della configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, della tipologia e della misura della sanzione stessa e della struttura di eventuali cause esimenti (sentenza n. 5 del 2021), ma deve necessariamente modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere. Ciò in quanto la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale. Inoltre, la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 Cost."

Infatti, sempre secondo la Corte Costituzionale "Alla peculiare finalità del termine per la formazione del provvedimento nel modello procedimentale sanzionatorio corrisponde una particolare connotazione funzionale del termine stesso. Mentre nel procedimento amministrativo il superamento del limite cronologico prefissato dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 per l'esercizio da parte della pubblica amministrazione delle proprie attribuzioni non incide ex se, in difetto di espressa previsione, sul potere (sentenze n. 176 del 2004, n. 262 del 1997), in quanto il fine della cura degli interessi pubblici perdura nonostante il decorso del termine, la predefinizione legislativa di un limite temporale per la emissione della ordinanza-ingiunzione il cui inutile decorso produca la consumazione del potere stesso risulta coessenziale ad un sistema sanzionatorio coerente con i parametri costituzionali sopra richiamati".

Ha infatti osservato la Corte, con la medesima sentenza sopra citata, che: "Nel procedimento sanzionatorio, riconducibile nel paradigma dell'agere della pubblica amministrazione, ma con profili di specialità rispetto al procedimento amministrativo generale, rappresentando la potestà sanzionatoria – che vede l'amministrazione direttamente contrapposta all'amministrato – la reazione autoritativa alla violazione di un precetto con finalità di prevenzione,



speciale e generale, e non lo svolgimento, da parte dell'autorità amministrativa, di un servizio pubblico (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 15 luglio 2014, n. 15825), l'esigenza di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale, da parte dei consociati, delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare, proprio perché tale esercizio si sostanzia nella inflizione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dalla infrazione".

- 5. In conclusione, dunque, e alla luce di tali principi, poiché nel caso in esame il Ministero è incorso in una decadenza nell'applicazione della *lex specialis* interna, lo stesso non potrebbe rimettersi in termini mediante il richiamo alla *lex generalis* unionale, e ciò anche se il potere esercitato non è più finalizzato alla irrogazione della sanzione pecuniaria ma alla eliminazione dal mercato del vino in questione in quanto sottoposto a pratica enologica non consentita, dovendo anche quest'ultimo esercizio di potere essere incardinato fin dall'inizio nell'ambito di un unico procedimento da svolgersi secondo le scadenze temporali prestabilite e con le dovute garanzie partecipative.
- 6. In definitiva, ogni altra censura assorbita, il ricorso è fondato e deve essere accolto sotto tali profili, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato e con salvezza delle ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.
- 7. Le spese di giudizio possono essere compensate considerata la novità della controversia.

(Omissis)

