

Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario in tema di dissequestro di merce (vaschette di pancetta al pepe nero recanti il marchio “Parma Food”) con etichetta evocativa di una DOP

Cons. Stato, Sez. VI 18 febbraio 2025, n. 1315 - De Felice, pres.; Vitale, est. - Prosciuttificio San Michele S.r.l. (avv.ti Francica e Valentini) c. Ministero dell’Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste (Avv. gen. Stato) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Etichettatura - Evocazione di una DOP - Regolare applicazione dei regolamenti comunitari per la prevenzione e la repressione delle frodi nel settore agroalimentare - Dissequestro di vaschette di pancetta al pepe nero recanti il marchio “Parma Food” - Dissequestro della merce sequestrata con l’apposizione di talune prescrizioni (oscuramento o rimozione delle etichette) - Giurisdizione del giudice ordinario.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso di primo grado, l’odierna appellante principale Prosciuttificio San Michele ha impugnato l’ordinanza n. 90/2020 adottata dal Direttore Generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore, avente ad oggetto il dissequestro di 180 vaschette di pancetta al pepe nero recanti il marchio “Parma Food”. In particolare, tale provvedimento di dissequestro è stato disposto a seguito dell’opposizione, ex art. 19 della l. n. 689/1981, presentata dall’odierna appellante principale avverso il sequestro della predetta merce disposto dai militari del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari – Reparto Tutela Agroalimentare di Parma a seguito di un’ispezione, al fine di verificare la regolare applicazione dei regolamenti comunitari per la prevenzione e la repressione delle frodi nel settore agroalimentare.

È stato ritenuto, infatti, che l’uso del toponimo “Parma” nel sistema di etichettatura fosse in grado di evocare le denominazioni registrate “D.O.P. Prosciutto di Parma” e “I.G.P. Coppa di Parma, tutelate come denominazioni di origine protetta dal Regolamento (CE) n. 1107/96 del 12 giugno 1996, dal Regolamento (CE) n. 102/2008 del 4 febbraio 2008, dal Regolamento (UE) n. 148/2010 del 23 febbraio 2010, dal Regolamento (UE) n. 1208/2013 del 25 novembre 2013, dal Regolamento (UE) n. 1118/2011 del 31 ottobre 2011 nonché dal D.lgs. n. 297 del 19 novembre 2004.

Il provvedimento impugnato, a fronte dell’opposizione proposta dalla società, ha disposto il dissequestro della merce “affinché la parte richiedente il dissequestro proceda alla regolarizzazione del sistema di etichettatura, eliminando qualsiasi riferimento, seppure indiretto, alla denominazione protetta ‘Prosciutto di Parma Dop’, coprendo in maniera indelebile e permanente le indicazioni contestate ovvero, in alternativa, rimuovendo le etichette non conformi”.

Con il ricorso di primo grado, dunque, Prosciuttificio San Michele S.r.l. ha impugnato l’ordinanza di dissequestro n. 90/2020 limitatamente alla parte in cui, anziché limitarsi a disporre il dissequestro della merce, lo ha condizionato alla regolarizzazione dell’etichettatura prima della messa in commercio.

Il Tar, ritenendo preliminarmente sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo sulla fattispecie in questione, ha integralmente rigettato il ricorso.

In particolare, con riferimento alla questione relativa al difetto di giurisdizione sollevata dall’amministrazione intimata e dai consorzi controinteressati, il Tar, richiamando dei precedenti, ha ritenuto che la prescrizione apposta al verbale di dissequestro non costituisce espressione del potere giurisdizionale dell’amministrazione in materia di sanzioni amministrative, bensì è espressione del più generale potere amministrativo di regolamentazione della materia attribuita all’amministrazione, il cui sindacato compete, pertanto, al giudice amministrativo.

La sentenza, inoltre, qualifica il provvedimento come un atto complesso costituito da un provvedimento di dissequestro e da un contestuale ordine di rimozione dalle etichette del toponimo «Parma».

Con l’appello proposto la società articola i motivi di gravame come di seguito rubricati:

1. CON RIFERIMENTO AL CAPO DELLA SENTENZA CHE RESPINGE LE CENSURE DI CUI AL PRIMO MOTIVO DI RICORSO. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 13, 18 E 19 DELLA L. 689/1981, 2, 3 4 5, 6 E 7 DELLA L. 241/1990. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 21 SEPTIES DELLA L. 241/1990. VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DELL’ART. 13 DEL REG. CE N. 1152/2012, COMMA 1, LETT. B), SANZIONATA DALL’ART. 2 COMMA 2 DEL D.LGS. 297/2004. INSUSSISTENZA DEI REQUISITI DI ESISTENZA E/O VALIDITÀ DELL’ATTO AMMINISTRATIVO;
2. CON RIFERIMENTO AL CAPO DELLA SENTENZA CHE RESPINGE LE CENSURE DI CUI AL SECONDO, TERZO E QUARTO MOTIVO DI RICORSO. VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DELL’ART. 13 DEL REG. CE N. 1152/2012, COMMA 1, LETT. B), SANZIONATA DALL’ART. 2 COMMA 2 DEL D.LGS. 297/2004. ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI DIFESA SANCITO, A LIVELLO

COSTITUZIONALE DAGLI ARTT. 23 E 25, NONCHÉ, A LIVELLO EUROPEO, DAGLI ARTT. 6 E 7 CEDU. TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DIRITTO, ERRONEITA' E ASSURDITA' DELLA MOTIVAZIONE, DIFETTO DI PARTECIPAZIONE E CONTRADDITTORIO;

3. OMESSO PRONUNCIAMENTO IN RELAZIONE AI MOTIVI NUMERO SEI E SETTE DEL RICORSO INTRODUTTIVO: VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3 4 5, 6 E 7 DELLA L. 241/1990. VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DELL'ART. 13 DEL REG. CE N. 1152/2012, COMMA 1, LETT. B), SANZIONATA DALL'ART. 2 COMMA 2 DEL D.LGS. 297/2004. ECCESSO DI POTERE. TRAVISAMENTO DEI FATTI PRESUPPOSTI. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGITTIMO AFFIDAMENTO;

4. CON RIFERIMENTO AL CAPO DELLA SENTENZA IN CUI SI RAVVISA LA PRESUNTA EVOCAZIONE DEL TOPONIMO "PARMA". VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DELL'ART. 13 DEL REG. CE N. 1152/2012, COMMA 1, LETT. B), SANZIONATA DALL'ART. 2 COMMA 2 DEL D.LGS. 297/2004. VIOLAZIONE DELL'ART. 1 DELLA L. 13 FEBBRAIO 1990, N. 26, TUTELA DELLA DENOMINAZIONE DI ORIGINE "PROSCIUTTO DI PARMA".

Con atto notificato il 6 ottobre 2023 e successivamente depositato, si è costituito in giudizio, per resistere all'appello, il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste proponendo, altresì, un appello incidentale con cui ha ribadito gli argomenti a sostegno del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Il Ministero deduce che il Tar ha errato nel ritenere il provvedimento un atto complesso costituito dalla restituzione della merce che era stata oggetto di sequestro e dall'ordine di rimozione delle etichette su di essa apposte.

Lamenta, inoltre, il fatto che nella sentenza si faccia riferimento ad un potere regolatorio senza peraltro indicare il fondamento legislativo di tale potere.

Si è costituito in resistenza il controinteressato Consorzio di Tutela della Coppa di Parma IGP.

Si è costituito, altresì, il controinteressato Consorzio del Prosciutto di Parma, il quale ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per difetto di specificità dei motivi di impugnazione conseguenti alla ripetuta erroneità – nel corpo dell'atto di appello – dei riferimenti ad un sequestro diverso da quello impugnato in primo grado e a beni diversi da quelli sequestrati.

All'udienza del 13 febbraio 2025, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La trattazione della questione relativa all'eccezione di inammissibilità dell'appello principale, per difetto di specificità, sollevata dal controinteressato Consorzio del Prosciutto di Parma può essere assorbita in conseguenza della fondatezza dell'appello incidentale, tempestivamente proposto dal Ministero, in punto di difetto di giurisdizione.

La sentenza impugnata ha ritenuto di ravvisare nell'atto di dissequestro accompagnato dalle prescrizioni in ordine alla regolarizzazione del sistema di etichettatura utilizzato un atto complesso, a valenza in parte giustiziale e in parte "espressione del più generale potere amministrativo di regolamentazione della materia attribuita all'amministrazione, il cui sindacato compete, pertanto, al giudice amministrativo".

Sul punto, tuttavia, il primo giudice, non ha identificato la base legislativa attributiva di tale ritenuto potere di "regolamentazione"

Ad avviso del Collegio, il provvedimento in esame deve essere interpretato nel senso per cui, unitamente al dissequestro, si sono imposte delle prescrizioni - consistenti nell'oscuramento ovvero nella rimozione delle etichette - riguardanti unicamente i prodotti oggetto del provvedimento, finalizzate a far venire meno le esigenze cautelari sottese al sequestro e a minimizzare il danno per il privato, trattandosi di prodotti alimentari rapidamente deperibili.

Il provvedimento, invece, non può essere interpretato nel senso di imporre prescrizioni *pro futuro* con riguardo in generale al sistema di etichettatura di prodotti diversi da quelli oggetto di sequestro, perché dalla motivazione del provvedimento non emerge ciò e perché tale ordine inibitorio rappresenterebbe una "sanzione accessoria" che può essere adottata solo con una ordinanza-ingiunzione ex art. 2, ult. comma, D.lgs. n. 297/2004. Tale ultima disposizione, difatti, prevede, quale sanzione accessoria, quella consistente nella "inibizione del comportamento sanzionato".

Deve ritenersi, pertanto, che la prescrizione dettata in concreto si riferisce esclusivamente ai prodotti esplicitamente identificati nel provvedimento di dissequestro, senza alcuna produzione di effetti ulteriori riguardanti in generale il sistema di etichettatura dell'odierna appellante principale.

Il provvedimento oggetto di giudizio, pertanto, rappresenta un provvedimento con cui, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 689/1981, è stato disposto il dissequestro della merce sequestrata con l'apposizione di talune prescrizioni (oscuramento o rimozione delle etichette) impartite al privato con riguardo all'utilizzo di detta merce.

L'art. 19, comma 3, della l. n. 689/1981, dispone che "[q]uando l'opposizione al sequestro è stata rigettata, il sequestro cessa di avere efficacia se non è emessa ordinanza-ingiunzione di pagamento o se non è disposta la confisca entro due mesi dal giorno in cui è pervenuto il rapporto e, comunque, entro sei mesi dal giorno in cui è avvenuto il sequestro".

In sostanza il provvedimento di sequestro rappresenta un provvedimento di natura cautelare, destinato a perdere

automaticamente efficace ove non intervenga la confisca - che lo assorbe - e comunque nel massimo termine di sei mesi. Pertanto, la giurisprudenza amministrativa ha in precedenza ritenuto che in ordine al provvedimento di rigetto dell'opposizione ex art. 19 L. n. 689/1981 sussiste la giurisdizione del giudice ordinario (T.A.R. Venezia, sez. I, 13/06/2014, n. 834; T.A.R. Torino, sez. II, 29/12/2017, n. 1378; T.A.R. Torino, sez. I, 21/06/2022, n. 589).

Del pari, anche il provvedimento di dissequestro contenente, come nella specie, delle prescrizioni, è espressione della medesima funzione cautelare e si inserisce nel procedimento sanzionatorio con riferimento al quale, ex art. 22 della citata legge n. 689, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario.

Alla luce di quanto esposto, va affermata, nel caso di specie, la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

In conclusione, l'appello incidentale va accolto, con assorbimento dell'appello principale e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulla presente controversia in favore dell'A.G.O.

In considerazione delle peculiarità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, accoglie l'appello incidentale e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara l'inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore dell'A.G.O.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)