



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

SCUOLA DI MEDICINA E CHIRURGIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE CARDIO - TORACO - VASCOLARI E  
SANITÀ PUBBLICA

Corso di Laurea

Tecniche della Prevenzione nell'Ambiente e nei Luoghi di Lavoro

Presidente: Prof.ssa Mariella Carrieri

Tesi di Laurea:

**L'ISTITUTO DELLA DIFFIDA AMMINISTRATIVA  
NELL'AMBITO DEL PROCESSO SANZIONATORIO  
IN MATERIA AGROALIMENTARE E  
DI SICUREZZA ALIMENTARE**

**Relatore:** Ch.mo Prof. Antonio Tocchio

**Correlatore:** Ten.Col.Vet. CC Dott. Samuele Pulze

**Laureando:** Zambon Giacomo 2055808

Anno Accademico 2023/2024

## **INDICE**

1. INTRODUZIONE.....	pag. 1
1.1 L’istituto della diffida.....	pag. 1
1.2 Struttura di una diffida.....	pag. 4
1.3 Effetto delle diffide.....	pag. 4
1.4 Esempio di atto di diffida.....	pag. 5
1.5 Diffida in ambito agroalimentare.....	pag. 6
1.6 Le sanzioni.....	pag. 7
2. SCOPO DELLA TESI.....	pag. 9
2.1 Le competenze dell’autorità competente.....	pag. 9
2.2 Previsione di applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.....	pag. 10
3. MATERIALI E METODI.....	pag. 13
3.1 Accertamento e termini di adempimento della diffida.....	pag. 13
3.2 Mancata ottemperanza della diffida alla contestazione ex. art della L. 689/1981.....	pag. 15
3.3 Note di chiarimento ministeriali.....	pag. 17
3.4 Esempi di applicabilità.....	pag. 18
4. RISULTATI E DISCUSSIONE.....	pag. 21
5. CONCLUSIONI.....	pag. 24
6. BIBLIOGRAFIA/SITOGRAFIA.....	pag. 25

## 1. INTRODUZIONE

La diffida, introdotta nel 2021 con il Decreto "Campolibero" (Decreto Legge n. 91/2014 e s.m.i.) applicabile dall'Autorità Competente alle violazioni accertate, per la prima volta, durante l'effettuazione dei controlli ufficiali, è un innovativo istituto amministrativo speciale che consente alle imprese alimentari e agricole di correggere irregolarità senza incorrere in conseguenze di carattere penale, riducendo così i costi derivanti dalle sanzioni. Sebbene ancora poco utilizzata a causa di difficoltà interpretative, rappresenta anche un'importante opportunità di crescita professionale per i Tecnici della Prevenzione dei Servizi SIAN e dei Servizi Veterinari, i quali devono migliorare le loro competenze scientifiche finalizzate all'emissione di prescrizioni efficaci per garantire la reale eliminazione delle non conformità e fugare il timore che questa procedura indebolisca il controllo statale sulla sicurezza alimentare. In tale contesto la Procura della Repubblica esercita un ruolo di supervisione, potendo richiedere ulteriori interventi o modifiche quando ritiene le misure adottate insufficienti. Questo crea una nuova dinamica di confronto tra le Autorità di Controllo, gli Operatori del Settore Alimentare e l'Autorità Giudiziaria.

### 1.1 L'ISTITUTO DELLA DIFFIDA

L'istituto della "*diffida*", introdotto nel 2014 dal cosiddetto Decreto *Campolibero* (Decreto Legge n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla Legge n. 116/2014 e s.m.i, successivamente modificato dal D. Legge n. 42/2021 "*Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare*", a sua volta convertito con modificazione dalla Legge n. 71/2021) persegue, raccordandosi con la c.d. *Riforma Cartabia* (D. Lgs. N. 150/2022), lo scopo di ridurre il volume del contenzioso.

Il testo in vigore recita testualmente: "*Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso*

*in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, 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. 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. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'art. 16 della citata legge n. 689 del 1981. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Il procedimento di diffida non si applica nel caso in cui i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte”.*

Con il nuovo testo viene reintrodotta la disposizione in base a cui la diffida può essere applicata - purché ne sussistano tutti i necessari presupposti - qualora la violazione di fattispecie sia accertata «*per la prima volta*»; la giurisprudenza ha, inoltre, confermato che l'applicazione della diffida è possibile anche nei casi in cui la sanzione amministrativa pecuniaria sia accompagnata da altre sanzioni di differente natura (ad es. inibitorie e/o sospensive), sempre che tale evenienza sia effettivamente contemplata dai decreti legislativi che disciplinano i diversi settori di specifico interesse.

Il termine concesso al trasgressore per adempiere alle prescrizioni viene fissato a 30 giorni dalla data di notifica del verbale/atto di diffida, fermo restando che, in caso di inadempimento, l'organo accertatore possa procedere alla contestazione *ex art. 14 della Legge n. 689/1981* (ovvero dell'art. 15 della medesima Legge, per le contestazioni a seguito di analisi) con esclusione della facoltà del pagamento in misura ridotta della relativa sanzione.

È stato, altresì, eliminato qualsiasi riferimento a forme di «*comunicazione al consumatore*» o all'assunzione di «*specifici impegni*» da parte del trasgressore al fine di eliminare le conseguenze dannose e/o pericolose della condotta illecita. Viene, al contrario, esclusa la possibilità di applicare la diffida ogniqualvolta il prodotto non conforme sia già stato posto in commercio, anche solo in parte. La diffida è un avvertimento formale emesso nei confronti degli operatori del settore

agroalimentare (OSA) che hanno commesso illeciti normativi meritevoli di sanzione di natura amministrativa.

Gli elementi principali sono i seguenti:

- *infrazioni sanzionabili*, ovvero errori o omissioni formali che possono essere corretti senza avere un grave impatto sulla sicurezza alimentare;
- *l'avvertimento* concede all'operatore 30 giorni per correggere la violazione;
- *procedura*: se l'operatore non si adegua alla diffida entro il termine stabilito, l'organo preposto (l'Autorità Competente - AC) procede alla contestazione amministrativa, ai sensi del cit. art. 14 della Legge 689/1981, con l'inapplicabilità delle misure di cui all'art. 16 della medesima Legge (pagamento in misura ridotta);
- *sospensione dei termini*, vale a dire che il termine per ottemperare alla diffida è sospeso dal termine per la notifica degli estremi dell'infrazione;
- *esclusione*, tradotta nel fatto che la procedura di diffida non si applica qualora il prodotto non conforme sia già stato immesso sul mercato.

In relazione a quanto sopra:

- chiarimenti ministeriali:
  - definizione di *non conformità sanzionabile*: una non conformità sanzionabile è una non conformità correggibile; non è possibile definire a priori tutti i tipi di violazioni correggibili e spetta all'agenzia esecutiva valutare caso per caso se una violazione è correggibile (nel qual caso, le ragioni dovranno essere indicate nel rapporto di ispezione);
- implicazioni pratiche:
  - per le aziende: le aziende del settore agroalimentare devono essere consapevoli delle nuove disposizioni e della possibilità di ricevere avvisi per violazioni soggette a sanzioni; devono, inoltre, essere pronte a correggere gli errori entro i termini stabiliti, al fine di evitare sanzioni più gravi e onerose;
  - per le agenzie di controllo: gli ispettori devono valutare attentamente la sanzionabilità della violazione e documentare le loro decisioni, gestendo il processo di avvertimento e monitorandone la conformità.

Le modifiche introdotte dal Decreto 22 marzo 2021, n. 42 e la statuizione della Legge 21 maggio 2021, n. 71 mirano a rafforzare la disciplina sanzionatoria nel settore della *sicurezza alimentare*, introducendo meccanismi, quali la diffida, per

migliorare e tutelare la conformità normativa: tali misure, infatti, mirano a proteggere la salute pubblica e a garantire un approccio giusto ed equo alle specifiche violazioni.

## **1.2 STRUTTURA DELLA DIFFIDA**

L'avviso deve contenere i sottoelencati elementi essenziali:

- *identificazione delle parti*: nomi e indirizzi della parte avvisante e della parte da avvisare;
- *esposizione dei fatti*: una descrizione chiara e dettagliata delle circostanze che hanno portato alla notifica formale;
- *richieste specifiche*: indicare esattamente cosa si richiede alla parte avvertita (azione o inazione);
- *termine per l'adempimento*: il termine entro il quale la persona che riceve la diffida deve soddisfare la richiesta;
- *conseguenze dell'inadempimento*: indica le possibili conseguenze legali o amministrative in caso di mancato adempimento della diffida.

## **1.3 EFFETTO DELLE DIFFIDE**

Gli avvertimenti possono avere un effetto deterrente, al fine di indirizzare la persona informata a conformarsi per evitare di incorrere in ulteriori conseguenze legali; tuttavia, la sua efficacia dipende dalla volontà della Parte notificata di conformarsi alla diffida e dalla possibilità di un'efficace azione legale o amministrativa a cura della Parte diffidata, in caso di inadempienza.

## 1.4 ESEMPIO DI ATTO GENERICO DI DIFFIDA

*Spettabile [Nome del Diffidato],*

*con la presente, il sottoscritto [Nome del Diffidante], in qualità di [ruolo/posizione], La diffida formalmente a [descrizione dell'azione richiesta, es. "pagare la somma di € ----- per il saldo della fattura n. 123 del 01/01/2024"] entro e non oltre 10 giorni dal ricevimento della presente.*

*In caso di mancato adempimento, mi riservo il diritto di adire le vie legali per il recupero coattivo del credito, con aggravio di ulteriori spese e interessi di mora a Suo carico.*

*Distinti saluti,*

*[Firma del Diffidante]*

Per quanto sopra, in sintesi, l'istituto della diffida è uno strumento utile per tentare una risoluzione “bonaria” di controversie, prima di ricorrere a procedure legali più complesse e onerose.

La diffida è, dunque, applicabile anche qualora vi sia il rilievo delle violazioni in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare per le quali è prevista una sanzione amministrativa, rientrando a pieno titolo nel *considerando n. 3* del Regolamento UE 2017/625, in materia di Controlli Ufficiali sui settori indicati.

La legislazione dell'Unione Europea prevede una serie di norme armonizzate per garantire che gli alimenti e i mangimi siano sicuri e sani e che le attività che potrebbero avere un impatto sulla sicurezza della filiera agroalimentare o sulla tutela degli interessi dei consumatori, in relazione agli alimenti e alle informazioni sugli alimenti, siano eseguite nel rispetto di prescrizioni specifiche. Tale normativa si propone, inoltre, l'obiettivo di garantire elevati standard per la salute umana, animale e vegetale, nonché relativamente al benessere degli animali nella filiera agroalimentare e in tutti i settori di lotta alla diffusione delle malattie infettive, anche trasmissibili all'uomo (zoonosi), nonché nei confronti degli organismi nocivi per le piante e per i prodotti vegetali; ancora, si prefigge di garantire la tutela dell'ambiente dai rischi derivanti da organismi geneticamente modificati (OGM) o da prodotti fitosanitari. Pertanto, la corretta applicazione di

tale normativa, indicata in seguito collettivamente come «*legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare*», contribuisce al funzionamento del mercato interno.

## **1.4 DIFFIDA IN AMBITO AGROALIMENTARE**

Nel settore agricolo, la *diffida* è uno strumento legale utilizzato per tutelare i diritti e gli interessi delle Parti interessate, quali produttori, distributori, commercianti e consumatori. Si tratta, dunque, di un atto formale con il quale una Parte chiede all'altra di intraprendere o cessare determinate azioni, pena ulteriori azioni legali. Di seguito viene illustrata la formulazione delle lettere di diffida in tale contesto. Innanzitutto, vanno individuati gli *obiettivi* delle lettere di diffida nel settore agroalimentare:

### *1. Tutela della qualità e della sicurezza degli alimenti*

- *controllo della qualità*: se un prodotto agroalimentare non soddisfa gli standard di qualità dichiarati o imposti dalla normativa, la Parte può diffidare il produttore ad adottare misure correttive;
- *sicurezza alimentare*: se un prodotto risulta pericoloso per la salute, le AC o i consumatori possono avvertire il produttore o il distributore di ritirare il prodotto dal mercato.

### *2. Protezione dei diritti di proprietà intellettuale*

*marchi e denominazioni d'origine*: possono essere emessi avvertimenti contro l'uso non autorizzato di marchi registrati o di denominazioni d'origine protette.

### *3. Concorrenza sleale e commercio illegale*: le AC o i consumatori possono diffidare il produttore o il distributore dal ritirare il prodotto dal mercato:

- *pubblicità ingannevole*: se un'azienda pubblicizza i propri prodotti in modo ingannevole, si può ricorrere a una lettera di diffida per richiedere la cessazione di tali pratiche;

- *dumping e prezzi predatori*: le imprese possono mettere in guardia i concorrenti da politiche di prezzo considerate illegali o dannose per il mercato.

## 1.6 LE SANZIONI

Regolamento UE 2017/625 - articolo 139 – *Sanzioni*:

*“Gli Stati membri sono tenuti a definire le norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione delle disposizioni di questo regolamento e a mettere in atto tutte le misure necessarie per garantire la loro applicazione. Le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri devono notificare tali disposizioni alla Commissione entro il 14 dicembre 2019 e comunicare prontamente qualsiasi modifica successiva.”*

*“Gli Stati membri devono garantire che le sanzioni pecuniarie per le violazioni del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, perpetrate attraverso pratiche fraudolente o ingannevoli, riflettano, in conformità con il diritto nazionale, almeno il vantaggio economico ottenuto dall'operatore o, se pertinente, una percentuale del fatturato dell'operatore stesso”*.

Per "violazioni sanabili" si intendono quegli "errori e omissioni formali che richiedono solo una semplice operazione di regolarizzazione" o "violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose possono essere eliminate". Riguardo all'uso del termine "ovvero", si precisa che il legislatore ha voluto inserire l'istituto della diffida con l'obiettivo di ridurre il contenzioso; pertanto, in coerenza con la ratio legis, l'interpretazione deve essere estensiva, attribuendo al termine "ovvero" il significato disgiuntivo di "oppure". Inoltre, l'applicazione della diffida è esclusa nel caso in cui i prodotti non conformi siano già stati immessi in commercio, anche solo parzialmente.

La diffida, di contro, è esclusa, come detto e ribadito, qualora i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte.

Una *violazione non può* essere considerata *sanabile* se:

- concretizza una fattispecie di reato;
- sia accertata su un prodotto o parte di prodotto immesso in commercio che, cioè, sia presente in un punto vendita a cui può accedere il consumatore finale o sia già transitato nella sua piena disponibilità;
- per la natura delle prescrizioni violate sia oggettivamente impossibile per l'operatore adempiere entro il termine di 30 giorni.

Al contrario è *sanabile* la violazione accertata su un prodotto che, seppure immesso sul mercato, è ancora nella disponibilità di un operatore che sia in grado di assicurarne il ritiro o il trattamento ai fini della eliminazione della non conformità rilevata (ad esempio piattaforme di distribuzione).

Una violazione *può* essere considerata sanabile, inoltre, se la violazione sanzionabile che determina un rischio per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali, sia accertata in un momento in cui sia ancora possibile porvi rimedio prima che si verifichino le eventuali conseguenze pericolose o dannose.

## 2. SCOPO DELLA TESI

Lo scopo di questa tesi è di analizzare l'istituto della diffida, esaminandone il ruolo e l'importanza nel sistema giuridico italiano, esplorare le origini e l'evoluzione normativa, valutare il valore pratico della diffida come strumento di tutela, nonché i suoi effetti giuridici e le conseguenze legali in caso di inadempienza.

Si cercherà di indagare i vari aspetti teorici e pratici di questo strumento, nonché la sua applicazione nei diversi settori del diritto, con l'obiettivo di comprendere a pieno la sua portata e rilevanza.

In conclusione, l'obiettivo ultimo della tesi è fornire dei dati attuali delle ASL sull'efficienza di questo procedimento amministrativo.

### 2.1 LE COMPETENZE DELL'AUTORITÀ COMPETENTE (AC)

*“Le Autorità Competenti che effettuano i controlli ufficiali nei settori di cui all’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 27/2021, sono tenute ad applicare l’istituto della diffida in caso di accertamento per la prima volta di una “non conformità”, di cui all’art. 5 del D. Lgs n. 27/2021, che comporta una sanzione amministrativa pecuniaria e sia valutata come violazione sanabile.*

*Per le competenze delle AC si fa riferimento ai settori di cui all’art. 2 comma 1 del D. Lgs. 27/2021:*

- *alimenti, inclusi i nuovi alimenti, e la sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti comprese le norme relative alle indicazioni nutrizionali e il loro coinvolgimento nel mantenimento dello stato di salute fornite sui prodotti alimentari, anche con riferimento ad alimenti contenenti allergeni e alimenti costituiti, contenenti o derivati da OGM, nonché la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti;*
- *mangimi e sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso, anche con riferimento a mangimi costituiti, contenenti o derivati da OGM;*
- *salute animale;*

- *sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati ai fini della prevenzione e della riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali;*
- *benessere degli animali;*
- *prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari, dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione dei pesticidi”.*

## **2.2 PREVISIONE DI APPLICAZIONE DI UNA SANZIONE AMMINISTRATIVA PECUNIARIA**

La diffida è applicabile quando vi è il rilievo delle violazioni in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare per le quali è prevista una sanzione amministrativa.

Ai fini dell'individuazione della fattispecie “*prima volta*” occorre fare riferimento ad alcuni criteri (**Fig. 1** e **Fig. 2**) tra i quali:

- *il tempo trascorso dall'ultima diffida:* si può fare riferimento al principio di proporzionalità della pena previsto dall'ordinamento giuridico nazionale nonché ripreso dall'articolo 139 del Regolamento UE 2017/625. È necessario stabilire un termine oltre il quale la fattispecie può essere considerata di nuovo come “*prima volta*”. Si può ritenere che tale termine, in analogia con numerosi istituti penali e a quanto previsto dall'art. 28 della L. 689/1981 e all'art. 22 del D. Lgs. 231/2001, possa essere individuato in 5 anni dall'accertamento che ha condotto la diffida. Superato tale lasso intervallo di tempo, la diffida può essere nuovamente riproposta allo stesso soggetto per la medesima violazione.
- *la disposizione violata:* si deve fare riferimento ad ogni singolo articolo contenuto in un atto normativo, scendendo fino al maggior livello di dettaglio possibile (articolo, paragrafo o lettera), precisando che nel caso in cui anche una sola delle disposizioni violate risulti diversa, ad esempio in seguito ad aggiornamenti normativi, l'istituto della diffida trova applicazione. Pertanto, qualora entro i cinque anni da una precedente diffida si dovessero accertare successive violazioni al medesimo articolo, le stesse dovranno essere direttamente contestate con apposito processo verbale, non essendo ulteriormente diffidabili. Viceversa, in caso di violazione di articoli diversi da

quelli già oggetto di precedente diffida, si procederà ad applicare autonome diffide.

- *il luogo/stabilimento in cui è avvenuto l'accertamento*: si devono considerare gli accertamenti effettuati per la prima volta riferiti ad un luogo/stabilimento/(ID Fiscale-Coordinate geografiche-indirizzo) e non solo al soggetto trasgressore (elemento soggettivo) che, a sua volta, potrebbe avere in capo più stabilimenti. Tale conclusione si può trarre alla luce del disposto del Decreto del MIPAAF 25.7.2015 che istituendo il registro unico dei controlli ispettivi (RUCI) prevede tra i dati da raccogliere, oltre a quelli dell'impresa anche l'indirizzo dello stabilimento oggetto di controllo.

FATTISPECIE / CONDOTTA	NORMA VIOLATA	
<b>DETERMINAZIONE PRIMA VOLTA</b>		
1. Trattasi di accertamento effettuato per la prima volta di una violazione sanabile (consultazione registro AC/NAS)?	<b>SI</b>	<b>NO</b>
<b>SANABILITÀ</b>		
2. Si tratta di un errore formale che comporta una mera operazione di regolarizzazione?	<b>SI</b>	<b>NO</b>
3. Si tratta di una omissione formale che comporta una mera operazione di regolarizzazione?	<b>SI</b>	<b>NO</b>
4. Le conseguenze dannose o pericolose della violazione sono eliminabili attraverso prescrizioni contenute nella diffida e impartire entro i 30 gg. (vedere criteri predeterminati)	<b>SI</b>	<b>NO</b>
5. I prodotti (alimenti / materiali / animali) non conformi sono già stati immessi in commercio, anche solo in parte?	<b>SI</b>	<b>NO</b>
<b>CONCLUSIONI</b>		
6. La violazione accertata è diffidabile?	<b>SI</b>	<b>NO</b>
<p><b>LEGGENDA</b></p> <p><b>DETERMINAZIONE PRIMA VOLTA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se SI si procede con la compilazione della Check-List andando ad osservare i criteri di sanabilità</li> </ul> <p><b>SANABILITÀ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se i punti 2,3 e 4 riportano almeno un SI si procede a rispondere al punto 5;</li> <li>• Affinché la fattispecie sia reputata sanabile il punto 5 deve avere una risposta negativa;</li> </ul> <p><b>CONCLUSIONI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La fattispecie è soggetta a diffida quando, a seguito di valutazione, vengono date le seguenti risposte:</li> <li>• 1: SI; 2-3-4; almeno un SI; 5: NO</li> </ul>		

Fig. 1 – Check list per la determinazione dell'applicabilità della diffida.

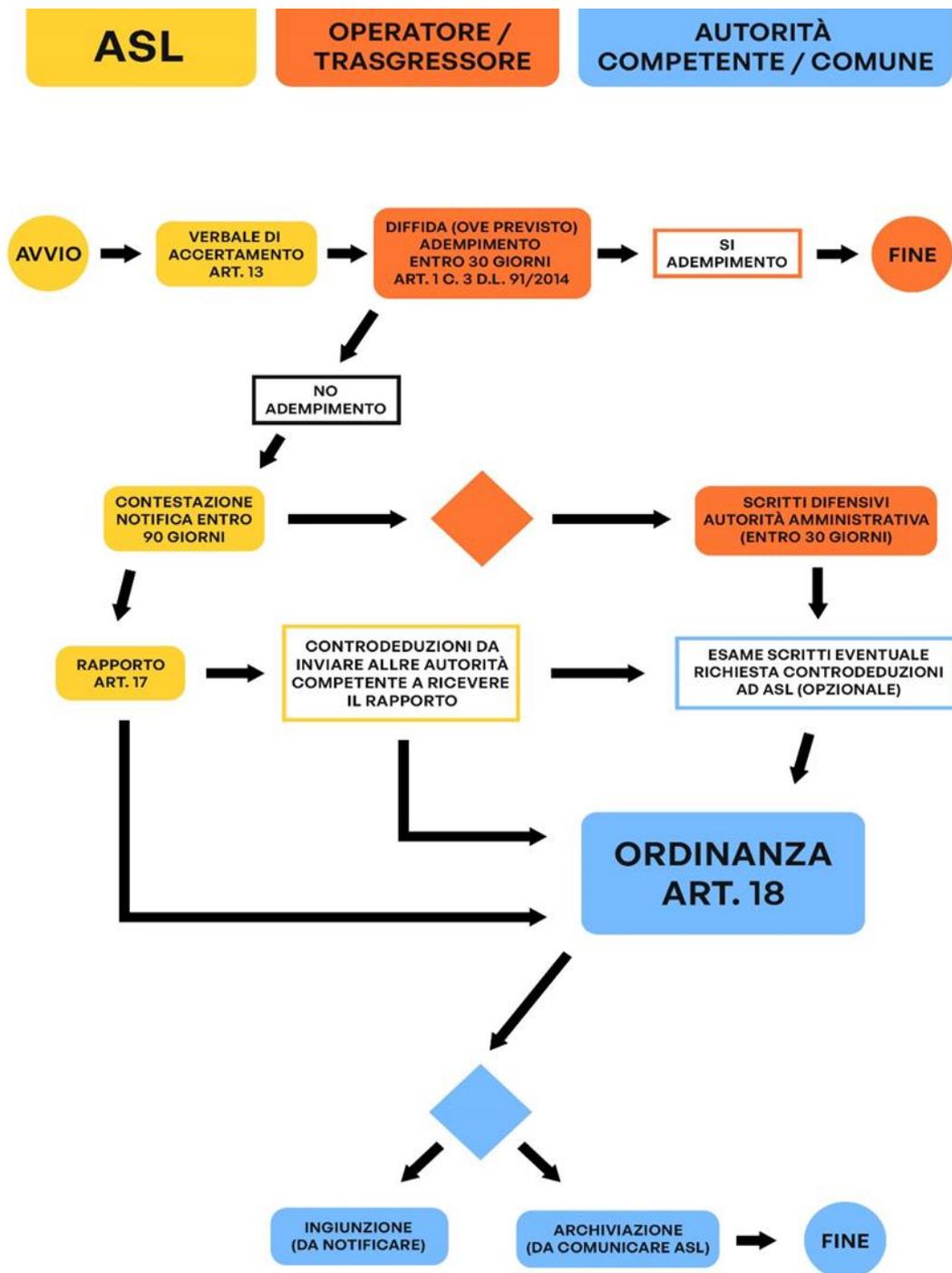


Fig. 2 – Flusso di Illecito Amministrativo (L. 689/1981) – DIFFIDA.

### **3. MATERIALI E METODI**

La nostra tesi si è concentrata sull'approfondimento di un nuovo procedimento amministrativo, ovvero l'istituto della diffida, cercando di dare uno sguardo completo al suo funzionamento e agli effetti positivi che può dare al sistema sanzionatorio e giuridico; oltre ad esserci informati tramite documenti legislativi, siamo dovuti ricorrere a contattare le Aziende ULSS della regione Veneto per ricevere dei dati oggettivi utili per la tesi.

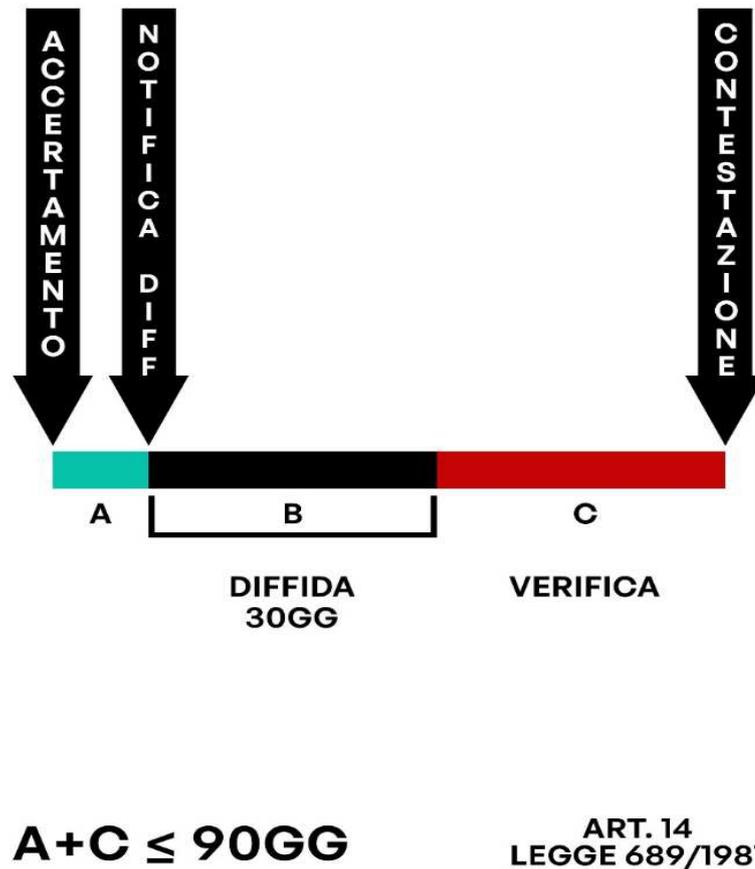
Sono stati interpellati i servizi SIAN (Servizio di Igiene Alimenti e Nutrizione) e SVET (Servizio Veterinario).

#### **3.1 ACCERTAMENTO E TERMINI DI ADEMPIMENTO DELLA DIFFIDA**

Al fine di approfondire quanto già premesso, a seguito di accertamento di una violazione (art. 13 della L. 689/1981) il termine concesso al trasgressore per adempiere alla diffida è fissato in 30 giorni dalla data di notifica del verbale/atto di diffida. Va evidenziato che esso è da intendersi come termine entro il quale il trasgressore può porre in essere le iniziative utili per ottemperare alle prescrizioni nell'atto di diffida.

Il termine concedibile al trasgressore per adempiere a quanto previsto nell'atto di diffida è al massimo di 30 giorni dalla data di notifica dello stesso. Tale termine di 30 giorni è sospensivo dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della L. 689/81 (90 giorni per i soggetti residenti sul territorio nazionale e 360 giorni nel caso di soggetti residenti all'estero). Se la notifica della diffida non avviene nella stessa data in cui è stato accertato l'illecito, ma successivamente, il termine di 90 giorni ex art. 14 della legge n. 689/81 decorrerà fino alla data in cui al trasgressore verrà notificato il verbale/atto di diffida; in tale momento il termine citato resterà momentaneamente sospeso, mentre inizierà a decorrere quello di 30 giorni per l'adempimento della diffida. Qualora alla scadenza dei 30 giorni la diffida non sia stata adempiuta, riprenderà quindi il decorso del (rimanente) termine per procedere alla contestazione dell'illecito ed alla sua notifica ai soggetti responsabili. Il termine

concesso per adempiere alla diffida è sospensivo dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione previsto dall'art. 14 della legge 689/1981 (90 giorni per i soggetti residenti sul territorio nazionale – come da **Fig. 3** - e 360 giorni nel caso di soggetti residenti all'estero).



*Fig. 3* – Schema relativo L. 689/1981, art. 14.

### **3.2 MANCATA OTTEMPERANZA DELLA DIFFIDA ALLA CONTESTAZIONE EX ART. 14 DELLA L. 689/1981**

#### Mancato rispetto delle avvertenze

Decorso il termine di 30 giorni concesso per ottemperare alla disposizione risolutiva di una violazione sanabile, l'AC che ha individuato la violazione verificherà che il trasgressore abbia ottemperato. In caso di inottemperanza, gli inquirenti emetteranno immediatamente un avviso o comunicheranno gli estremi della violazione inizialmente individuata entro il termine previsto dalla presente legge. In caso di mancato rispetto delle disposizioni, il decreto n. 91/2014 elimina la possibilità di applicare il pagamento ridotto previsto dall'articolo 16 della legge n. 689 del 1981, e di conseguenza la possibilità di applicare l'ulteriore riduzione del 30% prevista dall'articolo 1, comma 4, della legge "Campo libero". L'AC di cui all'articolo 18 della legge n. 689/81 stabilisce, con apposito decreto-legge, l'importo della sanzione pecuniaria tra un minimo e un massimo, tenendo conto dei criteri di cui all'articolo 11 della stessa legge di regolamentazione e dei criteri aggiuntivi previsti dai regolamenti dei settori di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto n. 27/2021. Ciò non esclude l'applicazione dell'articolo 24 della legge n. 689/81 nei casi in cui sia stato individuato un illecito amministrativo e sia stato commesso un reato penale in conseguenza dell'inosservanza di una diffida. In questo caso, il giudice penale competente a giudicare il reato avrà anche il potere di decidere sul suddetto illecito amministrativo.

La Legge n. 71/2021 ha apportato modifiche significative all'articolo 1 del Decreto Legge n. 91/2014 in merito al pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie in misura "*ultraridotta*". Le principali variazioni fanno riferimento all'ambiente agroalimentare, dove esisteva già il pagamento in misura ridotta:

1. *estensione della riduzione:*

la riduzione del 30% si applica ovviamente quando è possibile, quindi praticamente in tutti i casi in cui si prevede la riduzione. Questa modifica permette al beneficiario di avere più possibilità di compiere una spesa minore;

2. *inclusione delle violazioni in materia di sicurezza alimentare:*

il pagamento in misura ultraridotta ovviamente non preclude il settore agroalimentare;

3. *riduzione della sanzione del 30%:*

la riduzione del 30% avviene solamente quando si procede con il pagamento entro 5 giorni dalla contestazione, secondo l'articolo 16, primo comma, della Legge n. 689/1981.

Tutto ciò serve per incentivare il pagamento tempestivo delle sanzioni amministrative pecuniarie. Anche con la riduzione del 30%, con il tempo si può creare un comportamento più affine al rispetto delle normative in ambito alimentare e agroalimentare.

#### Mancanza di sanzioni nel primo testo

L'articolo 19, che prevedeva sanzioni, è scomparso nel testo finale proposto dal Ministero della Salute e degli Affari Rurali e approvato dalla Commissione Salute. Questa mancanza di sanzioni, anche amministrative, ha portato la Corte di cassazione a ipotizzare un eccesso di delega rispetto alla legge n. 117 del 4 ottobre 2019.

Il Decreto n. 42 del 22 marzo 2021 introduce misure di emergenza in materia di disciplina sanzionatoria nel settore della sicurezza alimentare. L'articolo 1 apporta una modifica d'urgenza all'articolo 18 del decreto n. 27 del 2 febbraio 2021, inserendo ulteriori disposizioni per garantire l'ampia applicazione delle sanzioni previste.

Il Decreto n. 42/2021 è stato convertito in legge (legge n. 71 del 21 maggio 2021) con modifiche. Tali modifiche comprendono:

- Articolo 1-2: modifica degli articoli 7 e 8 del decreto n. 27 del 2 febbraio 2021;
- Articolo 1-ter: modifica dell'articolo 1 del decreto n. 91 del 24 giugno 2014 (Sistema di allerta nel settore agroalimentare). L'avvertimento è un richiamo formale per una violazione sanzionabile della normativa agroalimentare e di sicurezza alimentare e dà al trasgressore 30 giorni di tempo per rimediare alla violazione.

#### Avvertenze e infrazioni sanzionabili

Le avvertenze si applicano alle infrazioni sanzionabili, ossia agli errori o alle omissioni formali che possono essere corretti senza gravi conseguenze. Il responsabile dell'applicazione deve valutare la sanzionabilità di una violazione caso per caso e riportare le ragioni della decisione nel rapporto di ispezione.

### 3.3 NOTE DI CHIARIMENTO MINISTERIALI

Le avvertenze vengono emesse al momento della decisione di imporre una sanzione amministrativa.

I "*prodotti agroalimentari*" interessati comprendono tutte le attività agricole e quelle relative alla produzione primaria, alla trasformazione, alla commercializzazione, alla gestione e al trasporto.

Queste disposizioni mirano a garantire meglio il rispetto dei regolamenti sulla sicurezza alimentare introducendo un meccanismo di avvertimento che consente ai trasgressori di porre rimedio all'infrazione prima che venga emessa una sanzione amministrativa definitiva.

#### Contesto normativo

L'articolo 19 e l'assenza di sanzioni: l'articolo 19 del regolamento originario, che prevedeva sanzioni per le violazioni delle norme sulla sicurezza alimentare, è stato eliminato nell'articolo finale approvato dal Ministero della Salute e dai Ministeri provinciali. Questa omissione ha destato preoccupazione perché la Corte di cassazione ha ipotizzato un eccesso di delega rispetto alla legge n. 117 del 4 ottobre 2019. In assenza di sanzioni, la validità del regolamento potrebbe essere compromessa.

#### Decreto n. 42 del 22 marzo 2021

Misure urgenti in materia di disciplina sanzionatoria: il decreto n. 42 del 22 marzo 2021 è stato introdotto per colmare le lacune normative e fornire misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare. Le principali modifiche sono le seguenti:

- Modifica dell'articolo 18 del decreto n. 27 del 2 febbraio 2021: sono stati inseriti ulteriori articoli (5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-2, 13, 17, 18, 19 e 22) per garantire una più ampia applicazione delle sanzioni previste.

#### Conversione in legge (Legge n. 71 del 21 maggio 2021)

Modifiche alla legge: le modifiche legali al Decreto hanno apportato le seguenti importanti modifiche:

- Articolo 1bis;

- Articolo 1-2: modifica dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 27 del 2 febbraio 2021: soppressione dell'ultima frase del secondo comma; Articolo 8 del decreto legislativo n. 27 del 2 febbraio 2021, come modificato: abrogazione del comma 5, frase b.;
- Articolo 1, comma.

Modifica all'articolo 1 del decreto n. 91 del 24 giugno 2014: l'articolo riguarda il sistema delle diffide nel settore agroalimentare e sostituisce il comma 3 e modifica il comma 4 per chiarire l'applicazione delle sanzioni amministrative.

### 3.4 ESEMPI DI APPLICABILITÀ

Di seguito, la tabella riepilogativa (*Tab. 1*) inerente gli esempi di applicabilità secondo le fattispecie.

Ambito	Indicazioni			NOTA
	FATTISPECIE	APPLICABILE	NON APPLICABILE	
Registrazione degli stabilimenti, esclusi quelli di cui al regolamento (UE) 2016/429 e al d.lgs n. 134/2022.			X	
Riconoscimento degli stabilimenti, esclusi quelli di cui al regolamento (UE) 2016/429 e al d.lgs 134/2022.	violazione degli obblighi di riconoscimento ai sensi del regolamento (CE) 852 e 853/2004		X	Con riferimento al settore dei mangimi le presenti indicazioni si applicano oltre agli stabilimenti riconosciuti ai sensi del regolamento CE 183/2005 anche a quelli ricadenti nel campo di applicazione del regolamento (UE) 2019/4 concernente i mangimi medicati
Registrazione e riconoscimento degli stabilimenti di cui al regolamento (UE) 2016/429 e d.lgs 134/2022.	violazione degli obblighi di cui agli articoli 5 e 6 del d.lgs. n.134/2022 inerenti alla registrazione e al riconoscimento degli stabilimenti e degli operatori, inclusi i trasportatori		X	
	violazione consistente nello svolgimento da parte dell'operatore di attività quando la registrazione o il riconoscimento siano stati sospesi o revocati (fattispecie sanzionate dall'art. 17, commi 1 e 2 del d.lgs n. 134/2022		X	
	violazioni degli obblighi di comunicazione di modifiche e/o cessazioni di attività che non comporti conseguenze sulla tracciabilità degli animali o del materiale germinale	X		
Rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi e dei MOCA	violazione che comprometta la rintracciabilità di alimenti, mangimi, animali destinati alla produzione alimentare, MOCA e di qualsiasi altra sostanza destinata o atta a far parte di alimenti o mangimi		X	

Identificazione e tracciabilità degli animali	violazione degli obblighi di identificazione degli animali che rendono impossibile la rintracciabilità e l'identificazione		X	
	la rintracciabilità e l'identificazione degli animali sono garantite e la violazione può essere sanata con una mera regolarizzazione	X		
	violazioni riferibili a rimozioni, modifiche e sostituzioni non autorizzate dei mezzi e dei documenti di identificazione degli animali e le violazioni riferibili a dichiarazioni mendaci riportate nella documentazione o registrate in BDN		X	
Etichettatura e claims				
La violazione delle norme in materia di etichettatura e claim (ad es. nutrizionali e di salute)	accertata in sede di distribuzione all'ingrosso (vedi piattaforme logistiche) purché i prodotti risultino ancora tutti confinati e non immessi in commercio.	X		
Alimenti per gruppi specifici, alimenti erogabili, alimenti addizionati di vitamine e minerali, integratori alimentari e nuovi alimenti	violazioni fino al momento in cui il prodotto non è nella disponibilità del consumatore finale	X		L'Operatore dovrà dimostrare di aver adempiuto alla diffida inviando all'organo che ha accertato la violazione la documentazione utile a comprovare la regolarizzazione, dimostrando di aver rimosso efficacemente le cause che hanno dato origine al procedimento
Scambi di merci e animali provenienti da altri Stati membri soggetti ai controlli da parte degli Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (UVAC)	violazioni sanzionate ai sensi dell'art. 4 del d.lgs n. 2 febbraio 2021, n. 23, nel caso in cui tutta la partita di prodotti o animali sia ancora nella disponibilità esclusiva dell'operatore primo destinatario materiale e pertanto la diffida è applicabile.	X		
Importazioni di merci da Paesi Terzi	violazioni delle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 5 e all'art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 2 febbraio 2021, n. 24, sanzionabili ai sensi dell'art. 5 del decreto medesimo se tutta la partita di merci è ancora nella disponibilità dell'importatore	X		

Benessere animale	violazione della normativa di settore solo nei casi in cui non abbia determinato conseguenze sul benessere degli animali detenuti in stabilimenti, inclusi i mezzi di trasporto	X	
Prevenzione e controllo delle malattie animali	violazioni degli obblighi di notifica di sospetto di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 136/2022 ; violazione delle prescrizioni di cui agli articoli 18, 19 e 20 del d.lgs. n. 136/2022;		x
	mancato rispetto dei requisiti di biosicurezza stabilimento in cui sono detenuti gli animali previsti dalla normativa europea e nazionale non compromette lo stato sanitario dell'allevamento	x	
	mancato rispetto dei requisiti sanitari e/o l'assenza di certificazioni sanitarie ove previste per le movimentazioni degli animali e del materiale germinale		x

**Tab. 1** – Tabella esplicativa per l'applicazione dell'istituto della diffida.

#### 4. RISULTATI E DISCUSSIONE

Per ricavare questi dati si è proceduto a contattate le varie ASL della Regione Veneto (**Tab. 2**): poche Aziende hanno fornito risposta, ma dalle informazioni reperite si può dedurre che l'istituto della diffida viene applicato con una scarsa frequenza, situazione per lo più fatto riconducibile al fatto della recente introduzione (tre anni fa). Alcuni Tecnici della Prevenzione interpellati hanno riferito di non aver mai dovuto ricorrere a questo strumento amministrativo.

		n. diffide	ottemperate	Non ottemperate		n. diffide	Ottemperate	Non ottemperate
<b>AZIENDA ULSS 1 DOLOMITI</b>	<b>SIAN</b>	10	10	0	<b>SVET</b>	3	3	0
<b>AZIENDA ULSS 2 MARCA TREVIGIANA</b>	<b>SIAN</b>	0	0	0	<b>SVET</b>	10	9	1
<b>AZIENDA ULSS 5 POLESANA</b>	<b>SIAN</b>	3	3	0	<b>SVET</b>	10	10	0
<b>AZIENDA ULSS 9 SCALIGERA</b>	<b>SIAN</b>	1	1	0				

**Tab. 2** – Sintesi dei dati statistici ricavati dall'analisi effettuata sulle varie ULSS della Regione Veneto.

Come evidenziato dai dati riportati in tabella (**Tab. 2**), si evince, in riferimento alle differenti ULSS della Regione Veneto, il seguente report delle diffide:

- **ULSS 1 (SIAN):** sono state effettuate e ottemperate n. 10 diffide;
- **ULSS 2 (SIAN):** l'istituto non è stato utilizzato;
- **ULSS 5 (SIAN):** sono state applicate n. 3 diffide e sono state tutte ottemperate (riguardavano non conformità di parametri microbiologici su analisi di alimenti);
- **ULSS 9 (SIAN):** l'istituto è stato implementato una sola volta (etichettatura non corretta);
- **ULSS 1 (SVET):** sono state applicate n. 3 e tutte ottemperate.
- **ULSS 2 (SVET):** sono state effettuate n. 10 e ottemperate n. 9.
- **ULSS 5 (SVET):** non superano la decina, tutte ottemperate.

La diffida agroalimentare ha diversi vantaggi e svantaggi per le aziende e per le autorità di controllo. È un provvedimento che può essere considerato quale utile strumento per la gestione delle non conformità. Ecco, di seguito, un'analisi dei vantaggi, derivanti dall'applicazione di tale istituto, che è stato possibile verificare con lo studio:

1. **Opportunità di correzione della non conformità senza applicazione delle sanzioni immediate:** la diffida offre alle aziende la possibilità di correggere le non conformità rilevate senza subire sanzioni immediate. Questo permette di intervenire tempestivamente per sanare eventuali problemi e ripristinare le condizioni di sicurezza e conformità; ancora, le aziende possono rivedere le loro procedure, migliorare le condizioni igieniche e adeguare i processi produttivi senza dover affrontare fin da subito le conseguenze economiche di una multa;

2. **Miglioramento della Qualità e Sicurezza Alimentare:** la diffida stimola le aziende a migliorare i propri standard di qualità e sicurezza alimentare, portando a una maggiore attenzione verso le buone pratiche di produzione e gestione; tutto ciò risulta di ausilio per la prevenzione da future non conformità e a creare un ambiente di produzione più sicuro, riducendo i rischi per i consumatori;

3. **Collaborazione con le Autorità di Controllo:** tale istituto, infatti, promuove una collaborazione tra le autorità di controllo e le aziende, consentendo una gestione meno conflittuale delle ispezioni e dei controlli. Inoltre, le autorità possono accompagnare le imprese nel percorso di adeguamento, offrendo supporto e consulenza per migliorare le prassi aziendali;

4. **Strumento Preventivo e Proporzionato:** lo strumento ha una finalità di prevenzione e correzione, piuttosto che la punizione. Questo approccio è particolarmente utile per le aziende che non hanno una storia di violazioni gravi o ripetute. Si tratta, a tal proposito, di una misura proporzionata in casi di non conformità di lieve entità, dove un intervento immediato e radicale potrebbe essere eccessivo;

Tuttavia, sono presenti anche alcune criticità.

Per quanto riguarda, al contrario, gli svantaggi della diffida nel settore agroalimentare, sono stati individuati i seguenti punti fondamentali:

1. **Rischio di Recidiva:** alcune aziende potrebbero non prendere la diffida con la necessaria serietà, interpretandola come un "avvertimento" che

non comporta conseguenze immediate. Questo può portare a una gestione superficiale delle non conformità, con il rischio di recidiva; inoltre, se le misure correttive non vengono attuate con rigore, la stessa non conformità potrebbe ripresentarsi in futuro.

2. Tempo limitato per le correzioni: l'obbligo di adeguarsi entro un periodo specifico può mettere sotto pressione le aziende, soprattutto se i problemi rilevati richiedono investimenti significativi o modifiche strutturali. In alcuni casi, il tempo concesso potrebbe non essere sufficiente per risolvere problemi complessi, portando a difficoltà nell'adeguamento.

3. Possibile percezione di inefficacia del controllo: dal punto di vista del pubblico, infatti, la diffida potrebbe essere percepita come una misura poco incisiva, soprattutto in casi di violazioni che riguardano la sicurezza alimentare. E se un'azienda continua a presentare problemi nonostante una diffida, questo può dare l'impressione che le autorità non stiano intervenendo con sufficiente fermezza.

4. Costi per l'adeguamento: anche se la diffida evita sanzioni immediate, le misure correttive possono richiedere investimenti significativi in termini di risorse economiche e di tempo, ad esempio per migliorare infrastrutture, macchinari, o per formare il personale. A tal proposito, questi costi possono rappresentare un peso per le piccole e medie imprese, che possono avere meno risorse per affrontare adeguamenti rapidi.

## 5. CONCLUSIONI

La nuova procedura di estinzione dei reati agro-alimentari rappresenta un forte stimolo di crescita professionale in quanto richiede alle Autorità Competenti di cui fanno parte i Tecnici della Prevenzione dei Servizi Sian e Veterinari un approfondimento delle conoscenze scientifiche finalizzate all'emissione di prescrizioni puntuali e specifiche per l'eliminazione reale delle non conformità. Solo in questo modo si può dare una risposta alle severe critiche di principio sollevate da più parti di un depotenziamento della risposta statale nei confronti delle violazioni che interessano la sicurezza dei consumatori. Infatti, è solamente con l'applicazione corretta dell'Istituto della diffida che il reato si estingue, senza nessun processo e senza alcuna annotazione nel certificato penale e la non conformità rilevata non viene registrata negli archivi giudiziari, mentre resta come documento negli archivi delle Asl. In tale contesto però è necessario considerare anche l'ipotesi che la Procura possa esercitare il potere di supervisione chiedendo ulteriori interventi e modifiche, qualora non ritenesse idonee le indicazioni e le decisioni sanzionatorie impartite dall'Autorità Competente. Questo scenario va a cambiare i rapporti fra i soggetti coinvolti (Autorità di controllo, Operatore del settore alimentare, Procura della Repubblica) che devono necessariamente rapportarsi con le nuove modalità di cui non si hanno precedenti.

In conclusione, la diffida agroalimentare è uno strumento che offre alle aziende la possibilità di migliorare la propria conformità in modo proattivo e collaborativo con le autorità. Tuttavia, per essere davvero efficace, è necessario che le aziende prendano sul serio l'opportunità di miglioramento e che le autorità monitorino l'effettivo adeguamento. La diffida funziona meglio, infatti, in un contesto di fiducia reciproca e di impegno verso la sicurezza alimentare, ma richiede anche un equilibrio tra flessibilità e fermezza per evitare abusi o mancanza di rigore.

## 6. BIBLIOGRAFIA/SITOGRAFIA

- D. LEGGE N. 71/2021;
- <https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2021/05/Atti-Legge-n.-71-del-2021.pdf> ;
- RIFORMA CARTABIA D. LGS N. 150/2022;
- <https://pg-perugia.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/D%20Lgsv0%202022%20150%20cpp.pdf> ;
- SANZIONI: D. LGS N. 27/2021 ART. 2 COMMA 1 ;
- <https://veterinariaalimenti.sanita.marche.it/Portals/0//OldFiles/CORSI%20FORMAZIONE/Presentazione%20Ancona%202023.pdf> ;
- ACCERTAMENTO DI VIOLAZIONE: L.689/1981;
- [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Selezione\\_normativa/L-/L24-11-1981\\_689.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/L-/L24-11-1981_689.pdf) ;
- <https://www.unife.it/it/ateneo/protezione-dati-personali/normativa/lgart29/linee-guida-su-applicazione-e-la-previsione-delle-sanzioni.pdf> ;
- <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D21042b.Pdf> ;
- <https://www.anmvioggi.it/rubriche/sicurezza-alimentare/74643-sicurezza-alimentare-chiarimenti-sulla-diffida.html> ;
- [https://www.alimenti-salute.it/sites/default/files/Granitto-Padovani\\_0.pdf](https://www.alimenti-salute.it/sites/default/files/Granitto-Padovani_0.pdf) ;
- <https://www.foodandtec.com/it-it/istituto-della-diffida-i-chiarimenti-del-ministero-della-salute> ;
- <https://studiolegaletributario.com/info-59---il-nuovo-istituto-della-diffida-in-materia-agroalimentare.html> ;
- <https://www.unispedag.it/2023/07/18/nuove-disposizioni-per-istituto-della-diffida/> ;
- <https://www.cnsd.it/30822/cambiamenti-per-istituto-della-diffida>
- <https://www.anmvioggi.it/rubriche/sicurezza-alimentare/74643-sicurezza-alimentare-chiarimenti-sulla-diffida.html> ;
- CHIARIMENTI MINISTERIALI: <https://www.foodandtec.com/it-it/istituto-della-diffida-i-chiarimenti-del-ministero-della-salute> ;

- [https://veterinariaalimenti.sanita.marche.it/Portals/0//OldFiles/CORSI%20FOR MAZIONE/Presentazione%20Ancona%202023.pdf](https://veterinariaalimenti.sanita.marche.it/Portals/0//OldFiles/CORSI%20FOR%20MAZIONE/Presentazione%20Ancona%202023.pdf) ;
- Ministero della Salute:  
[https://www.ceirsa.org/fd.php?path=202307/Nota\\_diffida\\_DGISAN\\_prot\\_n\\_27904\\_del\\_05.07.2023.pdf](https://www.ceirsa.org/fd.php?path=202307/Nota_diffida_DGISAN_prot_n_27904_del_05.07.2023.pdf) ;