ALIMENTA FASCICOLO 3/2026 – ISSN 2284-3574

LA L. N. 75/2026: MISURE DI RIORGANIZZAZIONE DEI CONTROLLI UFFICIALI IN MATERIA AGROALIMENTARE

SOMMARIO: **1.** *La l. n. 75/2026 e la tutela del "patrimonio agroalimentare" italiano* **– 2.** *Le misure di riorganizzazione dei controlli ufficiali nel settore agroalimentare: il Registro unico delle movimentazioni del latte di bufala e dei suoi derivati e il Piano straordinario di controllo nazionale* **– 3.** *Il blocco ufficiale temporaneo* **– 4.** *La Cabina di regia per i controlli amministrativi nel settore agroalimentare e norme sui Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA)* **– 5.** *Blocco ufficiale temporaneo e diffida, materia "agroalimentare" e "sicurezza alimentare"* **– 6.** *Riflessioni conclusive: una buona riforma?*

1. La l. n. 75/2026 e la tutela del "patrimonio agroalimentare" italiano

La l. 21 aprile 2026, n. 75, in vigore dal 29 maggio 2026, rubricata *Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani*, rappresenta l'approdo, parziale, di un decennale percorso di riforma della disciplina dei reati in materia alimentare intrapreso a partire dal 2015 con le attività di studio e di proposta della c.d. Commissione Caselli[1].

Da allora, l'ambizioso progetto politico di riscrittura e rinnovamento di questo specifico settore di disciplina penalistica, non soltanto sostanziale, ma anche processuale, è stato portato avanti a più riprese trovando espressione, al momento definitiva, nella legge in esame[2].

[1] Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare (DD.MM. 20.4.2015, 30.4.2015 e 31.7.2015), Presidente dott. Gian Carlo Caselli; la Commissione terminò i lavori nell'ottobre 2015. Il testo fu recepito nella proposta di iniziativa parlamentare *Nuove norme in materia di reati agroalimentari* AS n. 2231 del 2016, ma il relativo iter parlamentare non ebbe ulteriore seguito.

[2] Varie iniziative legislative successive ai lavori della Commissione Caselli – progetti di legge di iniziativa parlamentare o disegni di legge governativi – ebbero luogo in seguito senza esito sino alla l. n. 75/2026. Si possono ricordare il disegno di legge *Nuove norme in materia di reati agroalimentari* AS n. 283 del 2018, che intese riproporre fedelmente quanto licenziato

La l. n. 75/2026 articola il proprio quadro normativo non solo sul versante degli illeciti penali, ma anche su quello degli illeciti amministrativi e interviene sul regime della responsabilità amministrativa degli enti, di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231[3]; specifica attenzione è, inoltre, dedicata al riordino del regime sanzionatorio in materia di pesca marittima mediante modifiche al d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4[4].

In ambito penale[5], differentemente dall'impostazione dei progetti elaborati in precedenza[6], la l. n. 75/2026 non incide sui delitti

dalla Commissione Caselli; il disegno di legge *Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari* AC 2427 del 2020 e i più recenti progetti di legge *Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di illeciti agro-alimentari* AC n. 823 e 1004 del 2023. Trattasi di varie sostanziali riproposizioni del testo del 2015. Per approfondimenti sulle varie iniziative di riforma menzionate si rinvia a F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa. Uno studio sulla decodificazione*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 223 ss.; G. VALLEFUOCO, *La tutela penale in ambito alimentare, analisi della disciplina e prospettive di riforma: siamo ad una svolta?*, in *DGAA*, n. 5/2024; M. PIERDONATI, *Le evoluzioni della frode in commercio e il futuro sistema del diritto penale alimentare*, in *Cassazione penale*, 2023, p. 4304 ss.; M. DONINI, *Sicurezza alimentare e salute pubblica nei progetti di riforma*, in A. GARGANI (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 451 ss.; N. MENARDO, *Prospettive di riforma dei reati agroalimentari, rischio penale d'impresa e responsabilità degli enti. Brevi osservazioni al D.D.L. S n. 283 della XVIII Legislatura (progetto della Commissione Caselli)*, in *Giurisprudenza penale web*, n. 4/2020.

[3] Recante *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*.

[4] Recante *Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e di acquacoltura, a norma dell'art. 28 della l. 4 giugno 2010, n. 96*.

[5] Per una disamina approfondita della disciplina penalistica (modifiche alla legislazione penale sostanziale e alla legislazione penale processuale) di cui alla l. n. 75/2026 si rinvia al saggio di V. PACILEO in questa *Rivista*. Si veda, altresì, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo, Servizio penale, *Relazione su novità normativa, Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani (Legge 21 aprile 2026, n. 75)*, 1/06/2026, Rel. 43/26. In dottrina, per ulteriori commenti, si veda N. MENARDO, F. SANNA, M. RAVIOLO, *La riforma dei reati agroalimentari. Nuovi delitti contro il patrimonio agroalimentare, aggravante di agropirateria e responsabilità degli enti nella legge "Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani" (A.C. 2721)*, in *Giur. pen. web*, n. 4/2026; E. BIRRITTERI, *Una prima analisi dei profili penalistici della legge n. 75 del 2026 recante "Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani"*, in *Sist. Pen.*, 8 giugno 2026, rep. on line.

[6] La ridotta portata dell'operazione di riscrittura della disciplina penalistica rispetto ai

previsti dal codice penale agli artt. 439 e ss., a tutela della salute pubblica[7], né sulle contravvenzioni di cui alla l. 30 aprile 1962, n. 283, recante la disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

La disciplina sanzionatoria penale della l. n. 75/2026 è interamente focalizzata sulla tutela del "patrimonio agroalimentare" prediligendo interessi di tipo economico-commerciale all'insegna della salvaguardia dell'affidamento dei consumatori.

Il "patrimonio agroalimentare" è concetto non definito dal legislatore statale, che di esso si avvale per individuare un bene giuridico autonomo oggetto di specifica tutela all'interno del codice penale per effetto dell'introduzione di un nuovo capo ad esso dedicato[8].

Privo di esplicazione sul piano normativo, il "patrimonio agroalimentare" risulta evocativo di una valenza simbolico-ideale di valorizzazione del territorio, riallacciandosi a quanto esplicato dalle Linee guida

progetti precedenti si evince chiaramente dal confronto con il progetto di lavoro delineato dalle Linee guida per lo schema di disegno di legge recante *Nuove norme in materia di reati agroalimentari* predisposte dalla Commissione Caselli, in cui si afferma, p. 4, che «si prenderanno le mosse dall'articolato di modifica del Codice penale, riguardante sia la tutela della salute pubblica (Titolo VI del Libro II), sia la protezione dell'economia pubblica (Titolo VIII del Libro II); si passerà, quindi, alla proposta di modifica di taluni istituti del Codice di procedura penale (...) l'attenzione sarà, quindi, rivolta, alle proposte di riforma della disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (decreto legislativo n. 231 del 2001) e della legge n. 283 del 1962».

[7] Più precisamente si tratta di delitti rientranti nel Titolo VI del c.p., dedicato ai delitti contro l'incolumità pubblica, Capo II, dei delitti di comune pericolo mediante frode.

[8] Come afferma la Relazione 43/26 dell'Ufficio del massimario della Cassazione citata sopra «Per la prima volta, viene riconosciuto al 'patrimonio agroalimentare' il rango di bene giuridico autonomo, cui viene organicamente dedicato un intero capo del codice penale». Si veda anche N. MENARDO, F. SANNA, M. RAVIOLO, *La riforma dei reati agroalimentari. Nuovi delitti contro il patrimonio agroalimentare, aggravante di agropirateria e responsabilità degli enti nella legge "Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani" (A.C. 2721)*, cit., per i quali «La scelta, di chiaro valore simbolico oltre che sistematico, consente di attribuire rilevanza autonoma agli interessi connessi alla genuinità e alla qualità della produzione alimentare, sottraendoli alla logica meramente economicistica che aveva sino ad oggi dominato la lettura giurisprudenziale delle fattispecie di frode».

della Commissione Caselli dal cui progetto la disciplina penalistica introdotta dalla l. n. 75/2026 ha tratto sostanziale ispirazione[9].

Il riferimento al "patrimonio agroalimentare" appare nella rubrica del Titolo VIII del Libro II del codice penale in aggiunta agli originari valori dell'economia pubblica, dell'industria e del commercio; in conseguenza di ciò, al menzionato Titolo VIII è stato aggiunto, dall'art. 1 della l. n. 75/2026, il Capo II-bis "Dei delitti contro il patrimonio agroalimentare" nel quale trovano collocazione, fra gli altri, il testo rinnovato dell'art. 517-quater, "Contraffazione dei segni di indicazione geografica e di denominazione protetta dei prodotti agroalimentari" [10], e i nuovi articoli 517-sexies, "Frode alimentare" e 517-septies, "Commercio di alimenti con segni mendaci". Coerentemente, è stato abrogato l'art. 516 c.p. (delitto di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine) mentre restano in vigore l'art. 515 c.p. (frode in commercio), destinato a

[9] Si vedano le Linee guida per lo schema di disegno di legge recante *Nuove norme in materia di reati agroalimentari*, cit. In particolare, rileva il passo in cui si esplicita (p. 38) la volontà di «valorizzare (…) quel particolare bene immateriale espresso dalla complessiva organizzazione della filiera alimentare che, partendo dal territorio, organizza le modalità di produzione, trasformazione e manifattura aldilà della consistenza merceologica dei singoli manufatti alimentari, sottolineandosi in tal modo un valore ideale di matrice europea e sovranazionale espresso proprio, ed evocativamente, dalla locuzione 'patrimonio agroalimentare'». Sul nesso di dipendenza, in termini di contenuti, fra la disciplina penalistica di cui alla l. n. 75/2026 e il testo licenziato dalla Commissione Caselli si veda N. MENARDO, F. SANNA, M. RAVIOLO, *La riforma dei reati agroalimentari…*cit., secondo cui «Il provvedimento (…) riprende e rielabora, adattandoli al mutato contesto normativo ed economico, i contenuti essenziali del progetto elaborato dalla Commissione presieduta dal dott. Giancarlo Caselli, rimasto giacente nelle aule parlamentari per l'intera durata della XVIII legislatura senza mai giungere all'approvazione definitiva».

[10] Sul punto si veda E. BIRRITTERI, *Una prima analisi …* cit., che evidenzia i problemi di coordinamento fra le modifiche apportate all'art. 517-quater dalla l. n. 75/2026, a partire dalla rubrica del medesimo, e quelle introdotte pochi mesi prima dal d.lgs. 2 aprile 2026, n. 51, di adeguamento dell'ordinamento italiano al Reg. (UE) 2023/2411 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche per i prodotti artigianali e industriali. Come evidenzia l'autore citato, il richiamo ai prodotti artigianali e industriali «è ormai rimasto soltanto al primo comma, ove il legislatore della legge n. 75/2026 si è limitato a intervenire sulla cornice edittale, ma risulta adesso distonico rispetto alla emendata rubrica, alla formulazione del secondo comma della previsione nonché, in generale, al nuovo contesto sistematico dei reati in materia di "patrimonio agroalimentare", al cui interno è inserito l'art. 517-quater».

disciplinare attività commerciali che non riguardino i prodotti alimentari[11], e l'art. 517 c.p. (vendita di prodotti industriali con segni mendaci), anch'esso non più applicabile ai prodotti alimentari[12].

Le previsioni di cui all'abrogato art. 517-bis c.p. sono state diversamente ricollocate a seguito dell'introduzione, da parte della l. n. 75/2026, di una nuova ed organica disciplina in materia di circostanze aggravanti speciali, fra cui è ricompresa la c.d. agropirateria[13], di pene accessorie e di confisca[14].

[11] Per un confronto fra nuovo art. 517-sexies e preesistente (e tuttora vigente) art. 515 c.p. si rinvia a E. BIRRITTERI, *Una prima analisi …* cit.

[12] Occorre ricordare che la l. n. 75/2026 incide anche sulla formulazione dei commi 49 e 49-bis dell'art. 4 della l. 24 dicembre 2003, n. 350, legge finanziaria 2004, recanti la tutela penale del *Made in Italy*; la formulazione attuale del comma 49, in particolare, prevede ora che «L'importazione e l'esportazione a fini di commercializzazione ovvero la commercializzazione o la commissione di atti diretti in modo non equivoco alla commercializzazione di prodotti diversi dai prodotti o sostanze alimentari, come definiti dall'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, recanti false o fallaci indicazioni di provenienza o di origine costituisce reato ed è punita ai sensi dell'articolo 517 del codice penale». Questa modifica è la diretta conseguenza dell'introduzione dell'art. 517-septies c.p. specifico per i prodotti alimentari. Sulle problematiche di tutela dell'origine delle merci, in particolare in relazione all'informazione ai consumatori, si veda V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "Made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, Giappichelli, 2017.

[13] La circostanza aggravante speciale della c.d. agropirateria è prevista dall'art 517-octies, comma 4, ai sensi del quale «Le pene stabilite dagli articoli 517-sexies e 517-septies sono aumentate da un terzo alla metà se le condotte ivi previste, al di fuori dei casi di cui agli articoli 416 e 416-bis, sono realizzate con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate diretti a commettere tali reati». L'introduzione dell'agropirateria come circostanza aggravante ad effetto speciale e non quale autonoma fattispecie di reato – come, invece, previsto nel testo della Commissione Caselli e come previsto nella versione originaria del disegno di legge relativo alla l. n. 75/2026 (AS n. 1519, art. 517-novies c.p.) – è stata oggetto di critiche; si veda, ad es., quanto affermato da N. MENARDO, F. SANNA, M. RAVIOLO, *La riforma dei reati agroalimentari…* cit., che sottolineano la minor deterrenza di tale scelta nella misura in cui espone il trattamento sanzionatorio aggravato al bilanciamento con le attenuanti di cui all'art. 69 c.p. Nel testo delle Linee guida della Commissione Caselli l'introduzione della nuova fattispecie di reato dell'agropirateria era giustificata (p. 51) dalla necessità di approntare uno strumento efficace di contrasto ad un fenomeno fraudolento, di carattere seriale ed organizzato, destinato a rivelarsi tra i "più allarmanti sul piano sociale" e fra i più dannosi «sul piano empirico-criminologico».

[14] Si legge nella Relazione 43/26 dell'Ufficio del massimario della Cassazione che

Merita sottolineare, come già anticipato, che l'art. 1 della l. n. 75/2026 è intervenuto anche sulla disciplina della responsabilità amministrativa da reato degli enti, integrando, con riferimento all'art. 517-octies, comma 4, l'elenco dei delitti contro l'industria e il commercio, quali reati presupposto ai sensi dell'art. 25-bis.1 del d.lgs. n. 231/2001[15].

Come si può notare, anche per questo specifico aspetto, la l. n. 75/2026 non ha preso in considerazione i reati aventi ad oggetto la tutela della salute pubblica né ha colto l'occasione per delineare un modello di organizzazione e gestione speciale per l'impresa alimentare all'interno del quale valorizzare adeguatamente il ruolo delle attività di vigilanza in relazione all'adempimento degli obblighi di rintracciabilità[16].

L'italianità dei prodotti e la qualità di essi in relazione al territorio di provenienza o alla specifica filiera (*food quality*) delimitano

«In definitiva, sia per la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 516 cod. pen., sia in ordine alla circostanza aggravante di cui all'art. 517-bis, comma primo, cod. pen., che in relazione alle pene accessorie previste dall'art. 517-bis, comma secondo, cod. pen., non si tratta di una «eliminazione», bensì di una «ridefinizione», nell'ambito di una nuova disciplina che prevede, come si è detto, l'anticipazione della soglia di punibilità e una regolamentazione delle circostanze aggravanti e delle pene accessorie maggiormente punitiva rispetto alle disposizioni previgenti».

[15] Ciò significa che i delitti di frode alimentare e di commercio di alimenti con segni mendaci assumeranno rilevanza come reati presupposto solo se posti in essere nella forma aggravata dell'agropirateria. Sul punto v. E. BIRRITTERI, *Una prima analisi …*cit. Sul tema del rapporto fra d.lgs. n. 231/2001 e disciplina penale alimentare si veda E. BIRRITTERI, *Responsabilità da reato degli enti e diritto penale alimentare*, in F. DIAMANTI (a cura di), *Alimenti e diritto penale. Quale futuro?*, Napoli, Jovene, 2026, p. 249 ss.

[16] Può essere di interesse ricordare che, nel testo proposto dalla Commissione Caselli, l'intervento di modifica del d.lgs. n. 231/2001 prevedeva un modello organizzativo e gestionale speciale per l'impresa alimentare con l'introduzione di un art. 6-bis nel testo del d.lgs. n. 231/2001; l'elenco dei reati presupposto era ampliato non solo per accogliere i nuovi reati di frode alimentare (art. 25-bis.2), ma anche i riformulati delitti del c.p. in materia di tutela della salute collettiva di cui agli artt. 439 ss. c.p. (art. 25-bis.3). In argomento si può vedere F. BRIZZI, *La responsabilità degli enti operanti nel settore agroalimentare: una riforma necessaria?*, in *IUS penale*, 18 ottobre 2021.

l'ambito oggettivo di applicazione della legge n. 75/2026, che resta estranea, almeno in linea di principio, ai profili più strettamente di tipo igienico-sanitario (*food safety*) delle produzioni alimentari.

La tutela della salute pubblica non rientra nelle finalità di questa legge, frutto, d'altro canto, dell'iniziativa del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, senza il coinvolgimento del Ministro della salute[17].

Sul versante del regime sanzionatorio amministrativo sono selezionate specifiche filiere (in particolare filiera bufalina e filiera lattiero-casearia) o specifici ambiti settoriali di disciplina (fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, prodotti DOP, IGP) anche in questo caso senza il coinvolgimento diretto del tema della *food safety*.

La violazione degli obblighi di igiene derivanti dal Reg. (CE) n. 178/2002, che stabilisce i princìpi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, e dal c.d. Pacchetto igiene non è intercettata dalla l. n. 75/2026[18]; coerentemente con quanto disposto sul versante penalistico, l'apparato

[17] Il disegno di legge è stato presentato in Senato il 3 giugno 2025 (AS 1519) dal Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste unitamente al Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle imprese e del *Made in Italy*, con il Ministro della difesa, con il Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione e con il Ministro dell'economia e delle finanze. La Camera dei deputati ha approvato definitivamente il 15 aprile 2026 (AC 2721).

[18] Come noto, con la formula di sintesi Pacchetto igiene è indicato un complesso di atti normativi derivati dell'UE riguardanti l'igiene degli alimenti, dei mangimi e i controlli ufficiali, emanato fra il 2004 e il 2005, diretta derivazione del fondamentale Reg. (CE) n. 178/2002. Si ricordano, in particolare: il Reg. (CE) n. 852/2004 sull'igiene degli alimenti; il Reg. (CE) n. 853/2004 sull'igiene degli alimenti di origine animale; il Reg. (CE) n. 183/2005 sull'igiene dei mangimi. I due regolamenti sui controlli ufficiali (Reg. (CE) n. 854/2004, relativo ai controlli ufficiali sugli alimenti di origine animale, e il Reg. (CE) n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali sugli alimenti in generale) sono stati abrogati dal Reg. (UE) 2017/625 che disciplina i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

sanzionatorio inerente la *food safety* non è oggetto del processo di inasprimento della reazione sanzionatoria affidata alla pubblica amministrazione tranne che per le violazioni degli obblighi di rintracciabilità imposti in capo agli operatori del settore alimentare e di quello dei mangimi dall'art. 18 del Reg. (CE) n. 178/2002.

A quest'ultimo proposito rileva l'art. 8 della l. n. 75/2026 che ha sostituito l'art. 2 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190; la l. n. 75/2026 non ha inciso sui restanti articoli del d.lgs. n. 190/2006, recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni del Reg. (CE) n. 178/2002[19], né ha modificato l'impianto sanzionatorio di cui al d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193 recante la disciplina di adeguamento dell'ordinamento italiano al Pacchetto igiene.

L'art. 2 del d.lgs. n. 190/2006, relativo alle violazioni degli obblighi di rintracciabilità previsti dall'art. 18 del Reg. (CE) n. 178/2002, è stato riformulato dalla l. n. 75/2026 per rafforzare la disciplina sanzionatoria senza modificare, nella riscrittura, la strutturazione dell'illecito amministrativo, che continua ad essere descritto, in termini piuttosto generici, come mancato adempimento degli obblighi di cui al citato art. 18, senza ulteriori dettagli[20].

Su questi temi v. L. COSTATO ET AL., *Compendio di diritto alimentare*, Milano, Guffré, 2025, pp. 127 ss e p. 355 ss.; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, Wolter Kluwer, 2023, pp. 203 ss.

[19] Il d.lgs. n. 190/2006 si occupa di disciplinare le violazioni agli articoli 18, 19 e 20 del Reg. (CE) n. 178/2002 con un impianto normativo che, pur nella sua esiguità, presenta molteplici criticità a causa, fra l'altro, della portata limitata del regime sanzionatorio rispetto alla complessità e rilevanza del Reg. (CE) n. 178/2002; dell'indeterminatezza delle fattispecie di illeciti amministrativi; della scarsa efficacia dissuasiva delle sanzioni amministrative pecuniarie ivi previste. In argomento si veda V. RUBINO, *Le sanzioni amministrative per la mancata attuazione dei sistemi e delle procedure per la sicurezza alimentare: prime valutazioni relative alle filiere alimentari*, in *Diritto.it*, 28 settembre 2006.

[20] Può essere di interesse ricordare che, sin dal progetto licenziato dalla Commissione Caselli, la riscrittura dell'art. 2 del d.lgs. n. 190/2006 è stata oggetto di attenzione in ragione della rilevanza degli obblighi di rintracciabilità non solo al fine di tutelare la sicurezza alimentare, ma anche per porre al riparo la filiera agroalimentare da comportamenti fraudolenti sull'origine/provenienza dei prodotti. La solu-

Le sanzioni pecuniarie amministrative sono ora di importo più elevato rispetto a quanto previsto in origine in modo da garantire una risposta sanzionatoria più efficace e proporzionata, tenendo conto, altresì, del fatturato totale annuo dell'impresa[21].

zione proposta nel 2015 fu l'integrale riscrittura della fattispecie di illecito (incentrandola su una condotta impeditiva da parte degli operatori del settore nei confronti delle attività degli organi di controllo ufficiale impegnati nella ricostruzione della tracciabilità obbligatoria) unitamente alla conversione dell'illecito da amministrativo a penale (contravvenzione) con possibilità di sottostare al sistema di prescrizioni e oblazione con estinzione del reato elaborato dalla Commissione stessa con la previsione degli artt. 12-ter e ss. all'interno della l. n. 283/1962 (soluzione quest'ultima poi ripresa e rielaborata dal d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, c.d. Riforma Cartabia). Si legge, a questo proposito, nel testo delle Linee guida della Commissione Caselli, p. 85, che si è inteso coniare "un'ipotesi di reato-ostativo in funzione dei compiti di vigilanza e di repressione delle autorità di controllo senza, tuttavia, intervenire penalmente, quindi, su violazioni meramente formali Inoltre, con la coeva introduzione del meccanismo estintivo … (anche) la contravvenzione di nuovo conio è suscettibile di oblazione, a seguito di adempiute prescrizioni verificate dalla polizia giudiziaria operante. Così facendo, si fornisce una risposta alla denunciata tenuità delle sanzioni amministrative attualmente previste in tema di tracciabilità ma, al tempo stesso, nei casi meno gravi si offre la possibilità all'indagato di adeguarsi immediatamente ai precetti normativi, senza incorrere in defatiganti procedimenti".

[21] La sanzione pecuniaria attualmente prevista si estende da un minimo di seimila euro ad un massimo di quarantottomila euro o del tre per cento del fatturato totale annuo realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione quando tale importo è superiore a quarantottomila euro. La sanzione massima non può eccedere comunque centocinquantamila euro. In precedenza era prevista una sanzione pecuniaria da settecentocinquanta euro a quattromilacinquecento euro. Il d.l. 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, in l. 12 luglio 2024, n. 101, aveva previsto, aggiungendo il comma 1-bis all'art. 2 del d.lgs. n. 190/2006, che, nel caso in cui le violazioni degli obblighi di rintracciabilità siano commesse da imprese aventi i parametri di media e grande impresa, ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, le sanzioni amministrative sopra riportate sono aumentate di due volte nel caso delle medie imprese e di tre volte nel caso delle grandi imprese. L'art. 2 citato è stato interamente riscritto dalla l. n. 75/2026; con formula ricorrente nell'impianto sanzionatorio amministrativo della l. n. 75/2026 è ora specificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 190/2006 che, per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie ivi previste, l'autorità competente tiene conto della gravità del fatto, della durata della violazione, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle

In tal modo il legislatore italiano si è allineato a quanto previsto dal Reg. (UE) 2017/625 in materia di controlli ufficiali e altre attività ufficiali nella filiera agro-alimentare, che, all'art. 139, impone agli Stati membri di definire sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive».

L'art. 8 della l. n. 75/2026 è degno di menzione anche in ragione del fatto che applica una innovativa soluzione deflattiva del contenzioso amministrativo alle violazioni degli obblighi di rintracciabilità aventi carattere meramente documentale o formale, tali cioè da non incidere «sulla sicurezza alimentare o sulla tracciabilità sostanziale del prodotto»; in tali casi l'autorità competente – concetto, quest'ultimo, non ulteriormente definito dal legislatore - prima di procedere all'irrogazione della sanzione amministrativa, assegna all'operatore un termine di 15 giorni per la "regolarizzazione spontanea" dell'attività[22].

Non sono previste conseguenze di sfavore, a parte l'irrogazione della sanzione, in caso di mancata regolarizzazione; risulta evidente che tale soluzione procedimentale consente di controbilanciare la severità delle sanzioni pecuniarie ora previste per le violazioni degli obblighi di rintracciabilità laddove non sia in gioco la *food safety* ed

conseguenze della violazione nonché delle condizioni economiche dello stesso.

[22] La facoltà di regolarizzazione introdotta dalla l. n. 75/2026 recepisce posizioni assunte dalla giurisprudenza con riguardo alla sanzionabilità delle violazioni degli obblighi di rintracciabilità; si ricorda, in particolare, Cass. civ., Sez. II, ord., 5 dicembre 2022, n. 35685, che afferma il seguente principio di diritto «Ferme eventuali diverse ipotesi contemplate in altre previsioni di legge, l'illecito amministrativo di cui agli artt. 18, paragrafo 1, Reg. (CE) 28/01/2002, n. 178/2002/CE, e 2, d.lgs. n. 05 aprile 2006, n. 190 viene a configurarsi allorquando il soggetto tenuto all'osservanza dell'obbligo prescritto risulti - anche per la inadeguatezza dei sistemi e delle procedure contemplati al paragrafo 2 del medesimo art. 18, Reg. (CE) 28/01/2002, n. 178/2002/CE, da valutare in modo specifico - incapace di fornire alle autorità competenti le dovute informazioni entro un lasso temporale comunque ragionevole, non potendosi invece ritenere sussistente la violazione in virtù della semplice incapacità di ottemperare alla richiesta in immediato riscontro alla medesima e dovendosi, anzi, escludere la sussistenza dell'illecito quando dette informazioni vengano comunque messe a disposizione entro tempi seppur non immediati comunque adeguatamente solleciti».

è altrettanto evidente che essa presenta affinità di intenti con quanto previsto dal successivo art. 15 della l. n. 75/2026 in merito al blocco ufficiale temporaneo, sul quale si avrà modo di tornare in seguito, nonché con l'istituto della diffida, di cui all'art. 1, comma 3, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, nella l. 11 agosto 2014, n. 116[23].

2. Le misure di riorganizzazione dei controlli ufficiali nel settore agroalimentare: il Registro unico delle movimentazioni del latte di bufala e dei suoi derivati e il Piano straordinario di controllo nazionale

La l. n. 75/2026, nel Titolo II dedicato alle sanzioni amministrative, contiene importanti norme di riorganizzazione dei controlli ufficiali facenti capo al Ministero dell'agricoltura.

A questo proposito è bene ricordare che nell'ordinamento italiano le regole di organizzazione relative all'esercizio delle funzioni amministrative di controllo ufficiale sono contenute nel d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al Reg. (UE) 2017/625[24]. In estrema sintesi, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 27/2021, per quanto riguarda i controlli ufficiali di tipo igienico-sanitario a tutela della sicurezza alimentare (*food and feed safety*), il ruolo di autorità

[23] Il d.l. n. 91/2014 reca *Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonchè per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea*.

[24] In argomento si rinvia a L. COSTATO ET AL., *Compendio di diritto alimentare*, cit., pp. 355 ss. Sul d.lgs. n. 27/2021 e sulle vicissitudini normative che ne hanno accompagnato l'entrata in vigore si possono vedere C. CATRINI, *Il d. lgs. n. 27 del 2 febbraio 2021: disordine giuridico tra nodi irrisolti e tacite garanzie difensive* e D. PISANELLO, *Cosa resta del giorno. L'adeguamento italiano al Regolamento UE 2017/625, dopo la legge di conversione n. 71/2021*, entrambi in *Alimenta*, n. 2/2021, rispettivamente p. 221 ss. e p. 261 ss.

competente è assegnato al Ministero della salute, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, alle Autorità sanitarie locali[25]; per i controlli ufficiali inerenti la *food quality* e, più in generale, il rispetto della legislazione di filiera agroalimentare per i profili privi di impatto sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi, autorità competente, ai sensi del comma 3 dell'art. 2 cit., è il Ministero dell'agricoltura[26].

Occorre sin da subito evidenziare che il d.lgs. n. 27/2021, delineato il riparto organizzativo/funzionale di cui sopra, per il resto ha un impianto normativo incentrato esclusivamente sulle funzioni di tutela della sicurezza alimentare delle autorità sanitarie.

La l. n. 75/2026 nel Titolo II, oltre a perseguire l'obiettivo dell'inasprimento delle sanzioni amministrative pecuniarie in relazione agli illeciti amministrativi ivi considerati, intende rafforzare e riordinare il sistema dei controlli ufficiali aventi ad oggetto la tutela delle produzioni agroalimentari italiane; in sintesi la *food quality* o, con terminologia più aderente al dettato normativo, la materia agroalimentare. Centrale è, quindi, il ruolo del Ministero dell'agricoltura, mentre resta in secondo piano quello del Ministero della salute.

Ai fini dell'analisi delle regole di riorganizzazione dei controlli

[25] Ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 27/2021, «Il Ministero della salute, le Regioni, le Provincie autonome di Trento e Bolzano, le Aziende sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, sono le Autorità competenti designate, ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento, a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali nonché procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, e ad accertare e contestare le relative sanzioni amministrative» nei settori ivi elencati.

[26] In argomento, per ulteriori approfondimenti, si rinvia a P. BORGHI, L. COSTANTINO (a cura di), *I controlli nelle filiere agroalimentari. Autorità, competenze, controlli ufficiali, audit e sanzioni*, Torino, Giappichelli, 2026; F. AVERSANO, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in P. BORGHI ET AL. (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, Giuffré, 2024, p. 924 ss.; M. SOLLINI, *Il sistema della sicurezza alimentare. Profili di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2023.

ufficiali negli ambiti di competenza del Ministero dell'agricoltura assume rilevanza, in primo luogo, il Capo III del Titolo II che modifica l'art. 4 del d.l. n. 91/2014, in materia di tracciabilità del latte e dei prodotti della filiera bufalina (art. 13 l. n. 75/2026), e che prevede un Piano straordinario di controllo nazionale per i prodotti lattiero-caseari con denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta (art. 14 l. n. 75/2026).

Più nello specifico, con riguardo all'art. 4 del d.l. n. 91/2014, l'art. 13 della l. n. 75/2026 ne modifica la rubrica; la versione riformulata «Misure per la sicurezza alimentare e la tracciabilità del latte e dei prodotti della filiera bufalina» evidenzia l'ampliamento della filiera considerata non limitata più soltanto alla Mozzarella di Bufala Campana DOP ma estesa all'intera filiera bufalina[27].

Con riguardo ai profili che appaiono, in questa sede, più significativi, la legge istituisce, nell'ambito del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), la piattaforma informatizzata denominata Registro unico delle movimentazioni del latte di bufala e dei suoi derivati in cui quotidianamente gli allevatori bufalini, i trasformatori, gli intermediari di latte di bufala devono inserire i dati di produzione, trasformazione, commercializzazione del latte di bufala e dei prodotti da esso ottenuti, coadiuvanti e additivi (se impiegati) e i quantitativi di latte di bufala o suoi derivati provenienti da Paesi UE e da Paesi terzi.

Il Ministro dell'agricoltura, con decreto da adottare entro 90 gg. dalla data di entrata in vigore della legge[28], deve definire gli adempimenti dei soggetti della filiera bufalina, in particolare tempi e modalità di inserimento dei dati nella piattaforma; dalla data di adozione del decreto ministeriale sono trasferiti nella piattaforma, secondo le modalità definite nel medesimo decreto, i dati, le informazioni, i documenti e ogni altro elemento contenuto nella piattaforma

[27] La formulazione originaria recitava *Misure per la sicurezza alimentare e la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP*.

[28] *Filiera bufalina, nasce il Registro unico del latte. Lollobrigida: «Più tracciabilità e controlli»*, Comunicato stampa Ministero dell'agricoltura, 30 settembre 2026.

informatica istituita con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 9 settembre 2014, che cessa, quindi, di operare.

La piattaforma è, dunque, ora istituita direttamente per legge e il nuovo quadro normativo di riferimento intende risolvere le criticità preesistenti inerenti, in particole, alle tempistiche e alle procedure di inserimento dei dati.

L'interoperabilità fra questa piattaforma informatizzata e la Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica, prevista nell'ambito del sistema nazionale di identificazione e registrazione di cui al d.lgs. 5 agosto 2022, n. 134, intende consentire all'autorità competente, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 27/2021, di effettuare i controlli ufficiali del latte e dei prodotti di origine animale, ai sensi del Reg. (UE) 2017/625, compresi quelli, anche di tipo incrociato, sulla tracciabilità del latte bufalino alla stalla e dei prodotti di trasformazione presso i caseifici, verificando altresì la resa effettiva del latte bufalino trasformato.

Il nuovo sistema informatico è volto a garantire disponibilità in tempo reale dei dati rilevanti per il controllo ufficiale al fine di assicurare la più ampia tutela degli interessi dei consumatori, la concorrenza e la trasparenza del mercato del latte di bufala.

La l. n. 75/2026 prevede che la filiera bufalina sia assoggettata alle prescrizioni della l. 11 aprile 1974, n. 138, recante *Nuove norme concernenti il divieto di ricostituzione del latte in polvere per l'alimentazione umana*[29].

Le sanzioni amministrative pecuniarie sono inasprite[30]; è, inoltre,

[29] Questa disposizione permette di superare le incertezze interpretative relative all'ambito di applicazione della l. n. 138/1974, se da riferirsi, cioè, al solo latte vaccino o meno. In senso restrittivo, prima della riforma, si era, ad es., espressa la sentenza di TAR Campania, Napoli, Sez. V, 10 novembre 2025, n. 7291, che ne aveva escluso l'applicazione al latte bufalino.

[30] L'art. 4 d.l. n. 91/2014, comma 4, come modificato, prevede, per le violazioni relative agli obblighi di lavorazione in spazi separati (art. 4, comma 1, d.l. n. 91/2014), la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 6.000 a euro 48.000 o del 3 per cento del fatturato totale annuo realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione quando tale importo è superiore a euro

esclusa l'applicazione della diffida, disciplinata dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 91/2014, e non è ammesso il pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della l. 24 novembre 1981, n. 689.

L'art. 14 della l. n. 75/2026 prevede un piano straordinario di

48.000. La sanzione massima non può eccedere comunque euro 150.000. In aggiunta, alle violazioni di cui al primo periodo si applica altresì la sanzione accessoria della chiusura dello stabilimento nel quale si è verificata la violazione per un periodo da dieci a trenta giorni e della pubblicazione dell'ordinanza di ingiunzione, a cura e spese dell'interessato, su due quotidiani a diffusione nazionale. Il comma 4-bis, inserito dalla l. n. 75/2026, prevede che le sanzioni amministrative di cui al comma 4 siano aumentate fino alla metà e fino a due terzi se commesse rispettivamente da imprese aventi, ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, i parametri di media impresa e di grande impresa e sono ridotte fino a un terzo se commesse da imprese aventi i parametri di microimpresa. Nel caso non siano adempiuti entro i termini statuiti gli obblighi di registrazione di cui al comma 1, introdotto anch'esso dalla l. n. 75/2026 e relativo al Registro informatizzato, è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 8.000 (art. 4, comma 5, d.l. n. 91/2014). Se il ritardo nella registrazione non supera tre giorni lavorativi, la sanzione è ridotta del 50 per cento. Nel caso di microimpresa, come definita dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, che non adempie agli obblighi di registrazione di cui al comma 1, le sanzioni si applicano a partire dalle dichiarazioni riferite alle produzioni realizzate nell'anno 2026. Viene riproposta la formula secondo cui, per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo in esame, l'autorità competente tiene conto della gravità del fatto, della durata della violazione, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione nonché delle condizioni economiche dello stesso. Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero dell'agricoltura è designato quale autorità competente all'applicazione delle sanzioni di cui ai commi 4 e 5. Come sottolineato dalla circolare interpretativa del Ministero dell'agricoltura – ICQRF, 16 giugno 2026, n. 289617, p. 7, in conseguenza delle modifiche previste dalle norme sanzionatorie introdotte dalla l. n. 75/2026 (in particolare, dagli artt. 8, 9, 10 e 13) «i funzionari accertatori dovranno esaminare attentamente i fatturati complessivi realizzati dai trasgressori nell'ultimo esercizio anteriormente all'accertamento delle rispettive violazioni, in quanto dall'importo degli stessi, se superiore o meno alla soglia fissata dal legislatore nelle diverse fattispecie, dipende l'applicazione di una sanzione di importo pari al 3% del fatturato, oppure di una sanzione tra il minimo ed il massimo edittale delineato dalle diverse norme».

controllo nazionale, da predisporre con decreto del capo del Dipartimento dell'ICQRF, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima, avente ad oggetto i prodotti lattiero-caseari con denominazione di origine protetta e indicazione geografica protetta al fine di garantire il rispetto delle norme in materia di tracciabilità di tutte le tipologie di latte e dei prodotti lattiero-caseari DOP e IGP, ivi compreso il rispetto della l. n. 138/1974. Con il medesimo decreto è definito, altresì, un sistema di vigilanza ufficiale continua e permanente indicando compiti e responsabilità delle autorità competenti ai controlli.

Nell'ambito del medesimo piano sono previste attività ispettive finalizzate a verificare la coerenza tra i quantitativi di latte e le cagliate di latte di bufala prodotto o introdotto in Italia rispetto alla produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP e alla mozzarella di latte di bufala generica; a tal fine devono essere svolti controlli periodici presso tutti i soggetti della filiera bufalina e presso le strutture frigo censite in Italia per lo stoccaggio del latte e delle cagliate di latte bufalino, le stalle di produzione di latte di bufala, i raccoglitori-trasportatori e i caseifici che ritirano il latte bufalino, oltre che sui prodotti derivati dal latte di bufala durante le fasi di produzione e commercializzazione, avvalendosi anche di idonee prove di laboratorio ai fini di individuare l'origine geografica del latte e dei prodotti di trasformazione e l'uso di latti diversi dal latte fresco.

I controlli sono altresì diretti a verificare l'adeguatezza delle strutture produttive a quanto previsto dall'articolo 4, commi 1 e 3, del d.l. n. 91/2014, come modificato dall'art. 13 della l. n. 75/2026; in particolare, si prevede che la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP debba avvenire in uno spazio in cui è lavorato esclusivamente latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana. In tale spazio può avvenire anche la produzione di semilavorati e di altri prodotti purché realizzati esclusivamente con latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana.

La produzione di prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana deve essere effettuata in uno spazio differente.

La separazione spaziale delle produzioni deve impedire ogni contatto, anche accidentale, tra latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della Mozzarella di Bufala Campana DOP e altro latte, nonché tra la Mozzarella di Bufala Campana DOP e prodotti ottenuti con altro latte in tutte le fasi della lavorazione e del confezionamento[31].

3. Il blocco ufficiale temporaneo

Una novità significativa della l. n. 75/2026 sul versante amministrativistico riguarda l'introduzione del nuovo istituto del blocco ufficiale temporaneo all'interno della l. n. 689/1981[32]; esso si aggiunge

[31] Può essere interessante ricordare che la disciplina italiana (versione antecedente alle modifiche apportate dalla l. n. 75/2026, che non ha inciso su questo specifico aspetto) inerente gli obblighi di separazione degli spazi per la lavorazione della Mozzarella di Bufala Campana DOP è stata sottoposta all'attenzione della Corte di giustizia dell'Unione europea su domanda di pronuncia pregiudiziale del Consiglio di Stato italiano; la Corte si è pronunciata con la sentenza 17 ottobre 2019, causa C-569/18. In riferimento all'allora vigente Reg. (UE) n. 1151/2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, e tenuto conto del disciplinare della DOP in oggetto, la Corte di giustizia ha statuito che tale quadro normativo non osta a una normativa nazionale come quella menzionata se essa "costituisce un mezzo necessario e proporzionato per salvaguardare la qualità del prodotto o per assicurare il rispetto del disciplinare di detta DOP, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare".

[32] La l. n. 689/1981, recante *Modifiche al sistema penale*, nota come legge di depenalizzazione, dedica il Capo I alle sanzioni amministrative fissando i principi generali a cui è assoggettato il potere sanzionatorio amministrativo (Sezione I, artt. 1-12) e disciplinandone il relativo procedimento e il regime di impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione (Sezione II, artt. 13-31). Ai sensi dell'art. 12 della l. n. 689/1981 le disposizioni del Capo I «si osservano, in quanto applicabili e salvo che

al blocco ufficiale per finalità di tutela della salute pubblica – che, per distinguerlo dall'altro, si potrebbe qui definire sanitario - previsto dal d.lgs. n. 27/2021, art. 5, comma 2, in capo alle autorità sanitarie.

Per completezza d'informazione occorre sin da subito precisare che il potere di blocco ufficiale in capo alle autorità competenti allo svolgimento dei controlli ufficiali origina dal Reg. (UE) 2017/625, come si avrà modo di chiarire meglio in seguito.

Il nuovo art. 18-bis della l. n. 689/1981 prevede che, limitatamente alle materie agroalimentare e della pesca, l'organo accertatore, qualora rilevi violazioni documentali di carattere formale che non comportano il rischio di immissione in commercio di prodotti inidonei al consumo umano o animale, disponga il blocco ufficiale temporaneo del prodotto oggetto del controllo o dei mezzi tecnici della produzione - quali sementi, prodotti fitosanitari, fertilizzanti, mangimi, prodotti impiegati come coadiuvanti e additivi o comunque qualsiasi prodotto impiegato per ottenere un prodotto agroalimentare - al fine di consentire l'acquisizione della documentazione idonea a dimostrarne la regolarità.

L'organo accertatore vincola il prodotto con le modalità ritenute opportune affidandone la custodia all'operatore del settore alimentare destinatario del controllo e informa immediatamente l'autorità amministrativa competente con invio del processo verbale di disposizione del blocco. Risulta evidente che le figure dell'organo accertatore e dell'autorità amministrativa competente siano da individuarsi ai sensi della l. n. 689/1981 (artt. 13 e 17) stante la collocazione dell'art. 18-bis all'interno di quest'ultima legge e l'assoggettamento del blocco ufficiale temporaneo al regime del procedimento sanzionatorio amministrativo.

non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari». Il blocco ufficiale temporaneo è inserito nella Sezione II ed è normato dall'art. 18-bis introdotto dall'art. 15 della l. n. 75/2026; all'interno della l. n. 75/2026 la previsione del blocco ufficiale temporaneo è parte del Capo IV del titolo II, dedicato a procedure ed organi.

Entro dieci giorni dalla disposizione del blocco, il soggetto sottoposto a controllo ha facoltà di trasmettere la corretta documentazione all'indirizzo e con le modalità indicati nel provvedimento che dispone il blocco ufficiale temporaneo.

Avverso il provvedimento di blocco ufficiale temporaneo è ammesso ricorso all'autorità competente secondo le modalità e nei termini previsti per l'opposizione al sequestro di cui all'articolo 19 della l. n. 689/1981[33].

Qualora la documentazione di cui sopra sia idonea a «sanare la violazione contestata», l'organo accertatore svincola il prodotto agroalimentare o i mezzi tecnici di produzione, dandone comunicazione al custode. In caso di mancata trasmissione della documentazione nei termini indicati o di trasmissione di documentazione non idonea, l'organo accertatore provvede a convertire il blocco ufficiale temporaneo in sequestro amministrativo nei casi previsti dalla l. n. 689/1981[34].

[33] L'art. 19 della l. n. 689/1981 prevede che, in caso di sequestro amministrativo, gli interessati possano, anche immediatamente, proporre opposizione all'autorità competente a ricevere il rapporto - autorità da identificarsi ai sensi dell'art. 17 della legge medesima; la decisione sull'opposizione è adottata con ordinanza motivata emessa entro il decimo giorno successivo alla sua proposizione. Se non è rigettata entro questo termine, l'opposizione si intende accolta. La disposizione menzionata statuisce altresì che anche prima che sia concluso il procedimento amministrativo l'autorità competente può disporre la restituzione della cosa sequestrata, previo pagamento delle spese di custodia, a chi prova di averne diritto e ne fa istanza, salvo che si tratti di cose soggette a confisca obbligatoria. Infine, si prevede che se 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.

[34] L'art. 13 della l. n. 689/1981 prevede che gli organi accertatori possano procedere al «sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria». Il sequestro amministrativo ha natura di provvedimento ablatorio a carattere cautelare, connotato da provvisorietà e strumentalità rispetto alla confisca; esso è destinato a perdere efficacia con l'adozione del provvedimento definitivo di confisca oppure nei termini di legge ove non venga disposta quest'ultima. Il sequestro amministrativo è misura preposta a garantire

Il blocco ufficiale temporaneo consente di evitare, nell'immediatezza dell'accertamento della violazione formale, il sequestro amministrativo; è un atto di natura cautelare, ad applicazione settoriale (materia agroalimentare e della pesca), con finalità di semplificazione procedimentale e di deflazione del contenzioso amministrativo; per queste sue finalità può essere affiancato ad altro istituto già da diversi anni presente nel settore alimentare, la diffida, di cui all'art. 1, comma 3, d.l. n. 91/2014. La natura e il regime del blocco ufficiale temporaneo e della diffida sono differenti, ma sussistono affinità di intenti; non è da escludere che possano entrare in concorrenza, come si cercherà di evidenziare più avanti.

Come spiega la relazione illustrativa al disegno di legge (AS n. 1519) in riferimento all'originario art. 13, poi divenuto art. 15 della l. n. 75/2026, il blocco ufficiale temporaneo è stato introdotto per consentire il ricorso allo strumento del blocco ufficiale «anche nei casi di violazioni della normativa agroalimentare non necessariamente correlate a profili di rischio sanitario, così assicurando la piena operatività dell'intervento della c.d. Polizia amministrativa a carattere generale (Carabinieri per la tutela agroalimentare, ICQRF, Capitanerie di porto, ecc.)».

In tal modo si è inteso superare la rigida impostazione del d.lgs. n. 27/2021, art. 5, comma 2, che, come anticipato, ha dotato di questo potere le sole autorità sanitarie al fine di tutelare la salute pubblica; la tesi dell'esclusività del potere di blocco ufficiale in capo alle

l'efficacia dell'attività di vigilanza e di repressione di illeciti amministrativi, ma non ha in sé natura sanzionatoria, a differenza della confisca, sanzione accessoria. Per approfondimenti si rinvia a M. RICCIARDO CALDERARO, *Il sequestro amministrativo*, in A. CAGNAZZO ET AL. (coordinato da), *La sanzione amministrativa*, Milano, Giuffré, 2016, p. 693 ss.; M.T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Il sequestro*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 542 ss. e G. CREPALDI, E. COMI, *Le sanzioni amministrative accessorie*, *ivi*, p. 550 ss.; R. FERRAZZI, *Sequestro amministrativo*, *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, UTET, 1999; E. GRAGNOLI, *Sequestro amministrativo*, Padova, CEDAM, 1990.

autorità sanitarie, così come, più in generale, la ventilata attribuzione, da parte del d.lgs. n. 27/2021, solo in capo ad esse dei poteri di cui agli art. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625 genera, peraltro, qualche perplessità ove si consideri che siffatta impostazione potrebbe apparire non in linea con quella del Reg. (UE) 2017/625 incline a trattare le autorità competenti tutte allo stesso modo e non a ragionare per Ministeri, come avviene, invece, nel nostro ordinamento[35].

Il blocco ufficiale temporaneo del prodotto o dei mezzi di produzione oggetto di accertamento, ove privi di documentazione utile a giustificarne la liceità, permette di realizzare un alleggerimento procedurale evitando di incardinare da subito il procedimento di sequestro in capo all'autorità competente. Afferma ancora la relazione richiamata che «Il tempo concesso per la produzione della documentazione (dieci giorni) consente all'organo accertatore di valutare la correttezza delle informazioni e quindi la liceità del prodotto che, se verificata, comporterà la restituzione in disponibilità del prodotto all'OSA, senza ulteriori aggravi per la pubblica amministrazione e per l'impresa; diversamente, il blocco ufficiale temporaneo verrà convertito in sequestro amministrativo» e il procedimento sanzionatorio amministrativo farà il suo corso.

Sulla base di quanto indicato nella relazione illustrativa, le due fattispecie di blocco ufficiale previste dalla legislazione italiana – di tipo sanitario, blocco ufficiale tout court di cui all'art. 5, comma 2,

[35] Osserva F. AVERSANO, *Sull'*official detention*: raffronti e compatibilità con istituti e modelli*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2022, p. 143, che la macro-ripartizione delle aree stabilita dal d.lgs. n. 27/2021, oltre a suscitare perplessità, potrebbe "incidere anche sulle forme di legittimazione e titolarità a disporre del blocco nel corso dei controlli, perché ove si desse conto del solo portato nazionale ne deriverebbe una fuorviante limitazione ai soli casi di inadeguatezze igienico-sanitarie, mentre, invece, non pare potersi escludere l'applicabilità della misura ablatoria anche nei casi di irregolarità commerciali e di scorretta informazione (anche quando non vengano implicati profili di rischio per la salute), accanto ai tradizionali sequestri penali e amministrativi". Non va, infatti, pretermessa – sottolinea l'autore - la diretta applicazione negli ordinamenti nazionali dei regolamenti UE.

d.lgs. n. 27/2021, e non sanitario, blocco ufficiale temporaneo, di cui all'art. 15 della l. n. 75/2026 – sembrano condividere la medesima natura di misura preventiva a carattere cautelare e temporaneo, con «effetti sostanzialmente paritetici a quelli di un sequestro», a cui può far seguito un vero e proprio sequestro amministrativo[36].

Questo aspetto merita attenzione.

L'istituto del blocco ufficiale, in origine estraneo al nostro ordinamento e tuttora privo di un inquadramento sistematico, deriva, come si è anticipato, dalla legislazione dell'Unione europea; in particolare, il Reg. (UE) 2017/625 all'art. 3, n. 47) definisce il "blocco ufficiale" come «la procedura mediante la quale le autorità competenti fanno sì che gli animali e le merci soggetti a controlli ufficiali non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione; comprende il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti».

Dalla definizione emerge uno strumento versatile, con finalità cautelari in senso lato, a disposizione delle autorità competenti (tutte, parrebbe), per fronteggiare un ventaglio non meglio precisato di situazioni.

Nell'impianto del regolamento il blocco ufficiale riceve particolare attenzione negli articoli 65, 66, 67, in cui è richiamato quale misura da adottare per le partite di animali e di merci in ingresso nel territorio UE per i casi di sospetta non conformità, di accertata non conformità, di rischio sanitario; la disciplina in merito è articolata.

Rilevanti, con disciplina di portata più generale, sono anche gli artt. 137 e 138 del regolamento dedicati alle azioni esecutive delle autorità competenti.

L'art. 137, per il caso di sospetta non conformità, prevede che le

[36] Il virgolettato è tratto da F. AVERSANO, *Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore*, in *RDal*, 2018, p. 61, il quale segnala che, per la sua tempestività, il blocco ufficiale può rivelarsi attività di controllo svolta anche nell'interesse dell'operatore e non solo strumento utile all'immediato accertamento di una potenziale non conformità, secondo la caratteristica invece tipica delle misure reali, fra le quali i sequestri, siano essi amministrativi o penali.

autorità competenti svolgano un'indagine per confermare o eliminare tale sospetto e, ove necessario, procedano ad un'intensificazione dei controlli ufficiali su animali, merci e operatori per un periodo di tempo opportuno, disponendo il blocco ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati, a seconda del caso[37].

L'art. 138, a sua volta, chiarisce che, «se il caso di non conformità è accertato, le autorità competenti: a) intraprendono ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore; e b) adottano le misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi».

Nel decidere le misure da adottare, le autorità competenti tengono conto della natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità e adottano ogni provvedimento ritenuto opportuno al fine di garantire la conformità alla legislazione di filiera agroalimentare; il regolamento elenca, poi, in maniera non esaustiva, una serie di azioni possibili, improntate al criterio di proporzionalità, fra le quali potrebbe certamente rientrare anche il blocco ufficiale, pur non espressamente menzionato.

Si ritiene utile far notare che la formulazione di questi due articoli, nel richiamare le autorità competenti, senza distinzioni fra loro, e il rispetto della legislazione di filiera agroalimentare, non pare incentrata sui soli profili igienico-sanitari, pur essendo vero che a questi ultimi deve essere in ogni caso attribuita priorità, come afferma il paragrafo 1 dell'art. 137[38].

[37] Si è preferito utilizzare l'espressione blocco ufficiale e non "fermo ufficiale", diversamente da quanto presente nella traduzione ufficiale in lingua italiana del testo inglese del Reg. (UE) 2017/625, art. 137. Il Reg. (UE) 2017/625 utilizza sempre l'espressione "*official detention*" (art. 3, n. 47, art. 65, p. 3, art. 66, pp. 1 e 6, art. 67, art. 137, p. 2, lett. b). Il d.lgs. n. 27/2021, all'art. 5, comma 2, non menziona il fermo ufficiale ma solo il blocco ufficiale, sia in relazione all'art. 137 che all'art. 138 del Reg. (UE) 2017/625.

[38] Ai sensi del quale «Quando agiscono in conformità al presente capo, le autorità competenti danno la priorità alle azioni da adottare per eliminare o contenere i

Il legislatore italiano, nell'attribuire al potere di blocco ufficiale una collocazione all'interno dell'ordinamento nazionale, non ne ha tratteggiato una fisionomia precisa e unitaria; in uno scenario normativo povero di informazioni in merito è lecito domandarsi se blocco ufficiale sanitario e blocco ufficiale temporaneo condividano o meno la stessa natura. La natura del blocco ufficiale temporaneo è esplicitata dall'art. 15 della l. n. 75/2026 che lo inquadra nel procedimento sanzionatorio amministrativo, assimilandolo al sequestro amministrativo, rispetto al quale esso si pone come atto prodromico di natura cautelare, soggetto allo stesso regime di impugnazione. Meno certa è la natura del blocco ufficiale sanitario di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 27/2021; potrebbe risultare plausibile l'attribuzione ad esso della natura di provvedimento amministrativo direttamente ed autonomamente impugnabile innanzi al giudice amministrativo[39].

rischi per la sanità umana, animale e vegetale, per il benessere degli animali o, per quanto riguarda gli OGM e prodotti fitosanitari, anche per l'ambiente».

[39] Si ricorda che, ai sensi della l. n. 689/1981, art. 22, l'opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca deve essere proposta dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, salvo quanto previsto dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, recante il c.d. codice del processo amministrativo, art. 133, che reca l'elenco delle materie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e salvo quanto eventualmente previsto da altre disposizioni di legge. L'applicazione concreta di siffatti criteri può risultare ardua sia per la non omogeneità della natura del potere sanzionatorio della pubblica amministrazione (si pensi, in particolare, alle c.d. misure ripristinatorie rispetto alle quali si tende a negare la natura effettivamente sanzionatoria e si afferma, conseguentemente, la giurisdizione del giudice amministrativo; per approfondimenti sul tema, da ultimo, si rinvia a A. PORPORATO, *Misure ripristinatorie, Governo del territorio, ambiente, beni culturali e paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2018) sia per la complessità e peculiarità delle vicende fattuali in relazione alle quali «la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste ogni qual volta l'Amministrazione non si limiti a reagire a comportamenti illegittimi con sanzioni meramente punitive, adottando viceversa provvedimenti che, seppur a fronte di un illecito, manifestano un potere di regolazione e gestione dell'interesse pubblico» (in tal senso TAR Campania, Napoli, Sez. V, 10 novembre 2025, n. 7291, in relazione a provvedimento di sequestro amministrativo reputato avere, nel caso di specie, natura di misura volta a regolare il futuro esercizio dell'attività d'impresa esprimendo un potere di regolazione e di gestione dell'interesse pubblico; si veda, per contro, TAR Campania, Salerno, Sez.

In effetti, il d.lgs. n. 27/2021, nel menzionare il blocco ufficiale, lo distingue dagli atti di sequestro (amministrativo e penale) e lo riconduce agli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625, che, come si è visto, disciplinano le azioni delle autorità competenti in caso di non conformità, sospetta o accertata; il potere di blocco ufficiale delle autorità sanitarie non è quindi inteso come diretta emanazione dell'art. 139 del Reg. (UE) 2017/625, espressamente riferito al potere sanzionatorio.

La formulazione degli articoli 137 e 138 del regolamento è incentrata non sulla finalità di punire, che si ritiene essere propria del potere sanzionatorio amministrativo[40], ma sulla finalità di cura concreta dell'interesse pubblico di "eliminare o contenere i rischi per la

I, 7 novembre 2025, n. 1816, che attribuisce ad un provvedimento di chiusura dell'esercizio di attività commerciale, adottato ai sensi dell'art. 5, comma 1, l. n. 50/1994, la natura di sanzione amministrativa dichiarando il proprio difetto di giurisdizione in favore dell'autorità giudiziaria ordinaria). In argomento, per un quadro d'insieme alla luce anche degli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, si può vedere M. DE CHIARA, *Il potere amministrativo sanzionatorio: profili di giurisdizione*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 94 ss.

[40] Trattasi di impostazione classica che viene fatta risalire a G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1924. In ragione della diversa natura dei poteri amministrativi in rilievo – potere sanzionatorio e potere di amministrazione attiva – la disciplina del procedimento amministrativo dettata dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 non trova applicazione al procedimento sanzionatorio amministrativo disciplinato dalla l. n. 689/1981. Significativa in tal senso Corte cost. 12 luglio 2021, n. 151 che ha escluso l'applicabilità dell'art. 2 della l. n. 241/1990, relativo al termine di conclusione del procedimento amministrativo, al procedimento sanzionatorio amministrativo; la Corte ha segnalato, però, la necessità che un termine venga stabilito dal legislatore anche per tale tipo di procedimento. La questione della natura del potere sanzionatorio della pubblica amministrazione è, comunque, complessa. Per approfondimenti, a mero titolo di esempio, si può rinviare a P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999; E. CASETTA, *Sanzione amministrativa*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Torino, Gippichelli, 1997, vol. XIII, p. 598 ss.; C. E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, Giuffré, 1988; M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedurali*, Napoli, Jovene, 1983. La complessità è aggravata dall'impatto nell'ordinamento nazionale della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che richiede di analizzare se il potere sanzionatorio ammini-

sanità umana, animale e vegetale, per il benessere degli animali o, per quanto riguarda gli OGM e prodotti fitosanitari, anche per l'ambiente" (art. 137) e di "assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi" al fine di garantire il rispetto della legislazione di filiera agroalimentare (art. 138).

I poteri ivi tratteggiati sono delineati come ampiamente discrezionali nel *quid* poiché le autorità competenti sono tenute ad adottare "ogni provvedimento che ritengono opportuno per garantire la conformità" alla normativa che disciplina la filiera agroalimentare[41].

strativo abbia carattere sostanzialmente "penale", in ragione della finalità repressiva e del carico di severità insito nelle singole fattispecie sanzionatorie previste dal legislatore. Questo tema è stato a più riprese analizzato dalla Corte costituzionale. Fra le sentenze più recenti, che hanno affrontato l'argomento dal punto di vista dell'applicabilità del principio di retroattività della disposizione penale più favorevole, si possono considerare Corte cost. 12 maggio 2026, n. 73, ai sensi della quale ove "il legislatore rimoduli in senso più favorevole la disciplina di una sanzione amministrativa di carattere punitivo-afflittivo, senza congiuntamente attribuire un'espressa efficacia retroattiva alla previsione sopravvenuta, non troverà spazio l'automatica applicabilità del principio di retroattività *in mitius* ex art. 2, commi secondo, terzo e quarto, cod. pen., aprendosi invece, per il giudice, la strada dell'attivazione del sindacato di legittimità costituzionale su tale scelta legislativa"; Corte cost. 21 marzo 2019, n. 63 (su cui, fra i numerosi commenti, si veda V. MARCENÒ, *Un altro passo verso l'assimilazione delle sanzioni amministrative sostanzialmente penali alle sanzioni penali. Il limite del giudicato cede ancora, ma solo a seguito di una valutazione sanzione per sanzione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2021; V. TIGANO, *Questioni aperte su retroattività* in mitius *e sanzioni amministrative punitive: verso l'affermazione di un principio nazionale di fonte sopranazionale?*, in *Archivio penale*, 2020; E. BINDI, A. PISANESCHI, *La retroattività* in mitius *delle sanzioni amministrative sostanzialmente afflittive tra Corte EDU, Corte di Giustizia e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2019); Corte cost. 20 luglio 2016, n. 193, che ha dichiarato non fondata la questione di illegittimità costituzionale relativa all'art. 1 della l. n. 689/1981 nella parte in cui non prevede l'applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi (su cui si possono vedere D. BIANCHI, *Resta la frattura categoriale: il principio di retroattività "*in mitius*" non penetra nel diritto punitivo amministrativo*, in *Diritto penale e processo*, 2017; M. BRANCA, *Nuove prospettive per la retroattività della "*lex mitior*" in tema di sanzioni amministrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016.)

[41] In argomento si veda F.G. SCOCA, *Il punto sulla nozione e sulla disciplina delle*

Tale interpretazione appare coerente con il quadro normativo delineato e potrebbe essere suffragata dagli orientamenti giurisprudenziali inclini a ravvisare una linea di continuità fra i poteri previsti in capo alle autorità sanitarie dal d.lgs. n. 193/2007, art. 6, comma 7[42], e i poteri attribuiti alle autorità competenti dal Reg. (UE) 2017/625, agli artt. 137 e 138[43].

sanzioni amministrative, in *Diritto amministrativo*, 2025, p. 5, per il quale «gli atti sanzionatori, pur essendo formalmente provvedimenti amministrativi, si distinguono dagli altri provvedimenti perché non sono atti di cura di interessi pubblici specifici, ma atti di garanzia dell'effettività dell'ordinamento" e sono privi di carattere discrezionale "se per discrezionalità s'intende la scelta (o la serie di scelte) che conduca alla soluzione (del problema amministrativo) che sia quella maggiormente conforme all'interesse pubblico, ossia la scelta che risponda al criterio della ottimizzazione dell'interesse pubblico specifico volta a volta da curare».

[42] L'art. 6 del d.lgs. n. 193/2007 stabilisce le sanzioni pecuniarie amministrative per le violazioni del Pacchetto igiene e prevede, al suo comma 7, che "Nel caso in cui l'autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissa un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate. Il mancato adempimento entro i termini stabiliti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 6.000". Le "inadeguatezze", in base ai commi 4, 5 e 6 menzionati, si riferiscono ai requisiti generali di igiene di cui alla parte A dell'allegato I del Reg. (CE) n. 852/2004 per la produzione primaria, ai requisiti generali di igiene di cui all'allegato II del medesimo regolamento per le fasi della filiera successive alla produzione primaria, alla predisposizione delle procedure di autocontrollo basate sui principi del sistema HACCP, ad esclusione della produzione primaria. Nell'ordinamento precedente al Pacchetto igiene il riferimento normativo italiano era rappresentato dal d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155, recante "Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari, il cui art. 8 conteneva una disciplina sostanzialmente analoga a quella del vigente art. 6 del d.lgs. n. 193/2007. Il d.lgs. n. 155/2007 è stato abrogato dal d.lgs. n. 193/2007.

[43] Si veda, ad es., TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 29 giugno 2020, n. 660; TAR Abruzzo Pescara, Sez. I, 3 ottobre 2018, n. 285; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, 23 aprile 2012, n. 431. Tali sentenze, per quanto riferite all'abrogato regolamento sui controlli ufficiali – Reg. (CE) n. 882/2004, art. 54 – sviluppano argomentazioni tuttora attuali stante la corrispondenza di impostazioni del vigente regolamento sui controlli ufficiali (art. 138) con quello precedente, fermo restando il più ampio ambito di applicazione del regolamento del 2017. La normativa italiana corrispondente alle impostazioni dell'art. 54 (attuale art. 138) è individuata nell'art. 6, comma 7 del d.lgs. n. 193/2007; la giurisdizione del giudice amministrativo non è

Tuttavia tale orientamento interpretativo riferito, in particolare, alla natura del blocco ufficiale di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 27/2021 è stato espressamente sconfessato, almeno in un'occasione sino ad ora, dalla non copiosa giurisprudenza sul punto. In particolare, assume rilievo la sentenza del TAR Piemonte che ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario, in caso di blocco ufficiale di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 27/2021, sia nel caso di sospetta non conformità che nel caso di accertata non conformità[44]; nella prima fattispecie, trattandosi di misura cautelare assimilabile al sequestro di cui alla l. n. 689/1981; nella seconda, trattandosi di misura sanzionatoria sottoposta al regime della l. n. 689/1981. In entrambi i casi, le controversie sono devolute al giudice ordinario. Il giudice amministrativo ha argomentato le proprie posizioni partendo dal convincimento che il mero dato letterale delle disposizioni rilevanti in materia, in particolare del d.lgs. n. 27/2021, art. 5, non abbia carattere decisivo tenuto conto del fatto che il legislatore italiano ha dovuto confrontarsi con uno strumento – il blocco ufficiale – che manca di un esatto corrispettivo nel nostro ordinamento.

Secondo il giudice amministrativo piemontese l'art. 137 del Reg. (UE) 2017/625 "si pone in una logica cautelare ed interlocutoria"

posta in discussione e si argomenta in merito a violazioni della l. n. 241/1990, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e di principi generali dell'azione amministrativa. L'ambientazione concettuale è integralmente riferita al potere amministrativo inteso come cura concreta dell'interesse pubblico e resta estranea al potere sanzionatorio amministrativo.

[44] TAR Piemonte, Sez. I, Torino, 21 giugno 2022, n. 589. La sentenza è significativa ed è stata attentamente commentata e sostanzialmente condivisa da F. AVERSANO, *Sull'*official detention*: raffronti e compatibilità con istituti e modelli*, cit., p. 134 ss. L'autore, alla luce delle argomentazioni espresse dal giudice amministrativo piemontese, riconosce al blocco ufficiale un carattere polifunzionale e una struttura complessa e ravvisa «una diversità operativa all'interno delle azioni previste negli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625, nel senso che, per le misure «ordinarie», sarebbe di norma competente il Giudice amministrativo; quelle «straordinarie», invece, richiederebbero una valutazione del giudice ordinario, data la valenza prevalentemente sanzionatoria o anche «pre-sanzionatoria» di tali misure».

mentre il successivo art. 138 "rappresenta una forma articolata di sanzione ablatoria" (punto 5 della motivazione). L'art. 138 viene quindi letto come elenco di «una serie, ancorchè flessibile, di sanzioni, che presuppongono l'intervenuto accertamento di non conformità». In quest'ottica l'art. 5 del d.lgs. 27/2021 viene inteso come disposizione che «ha di fatto accomunato (…) misure che (…) sono destinate a svolgere due diverse funzioni, l'una cautelare e prodromica ad un accertamento, l'altra sanzionatoria e/o lato sensu di riduzione in pristino» (punto 5 cit.).

Il blocco ufficiale, secondo il giudice amministrativo, costituisce uno strumento «che mira a realizzare l'indisponibilità temporanea dei prodotti non conformi, e che può essere o finalizzato a successivi accertamenti o, in caso di riscontrata non conformità, alla irrogazione di una sanzione, a sua volta graduata e proporzionata alla natura della violazione ex art. 138»; la sanzione potrà, eventualmente, consistere anche nel definitivo blocco della merce (punto 6 della motivazione)[45]. Pertanto «il blocco ufficiale va ricompreso, a seconda della funzione concretamente svolta, o nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare, con conseguente devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, o tra le sanzioni patrimoniali amministrative, di cui ugualmente (…) si ritiene che la cognizione sia in termini sistematici devoluta al GO» (punto 7 della motivazione)[46].

[45] "Nella sua funzione cautelare la durata del blocco dovrà intendersi breve, trattandosi di una misura pur sempre transitoria; nella sua funzione sanzionatoria il blocco appare invece assimilabile ad una sanzione amministrativa di tipo ablatorio ancorché, sempre in ossequio al principio di proporzionalità, eventualmente limitata a singole prerogative dominicali e senza quindi giungere alla perdita definitiva di proprietà del bene" (punto 6 cit.).

[46] Quindi il blocco ufficiale si presta ad essere inteso sia come "atto interlocutorio e di accertamento, mero presupposto per l'irrogazione di una sanzione amministrativa" in caso di sospetta non conformità e in attesa dell'esito di accertamenti tecnici con successiva sanzione amministrativa pecuniaria; sia come sanzione patrimoniale atipica (provvedimento con natura analoga alla confisca di cui alla l. n. 689/1981) in relazione all'accertamento della mera non conformità tecnica delle

La l. n. 75/2026, nell'introdurre il blocco ufficiale temporaneo, ha espressamente risolto per quest'ultimo gli eventuali dubbi relativi a natura e regime di impugnazione e con ciò, avendo optato per l'ambientazione nella l. n. 689/1981 e per l'inquadramento all'interno del procedimento sanzionatorio amministrativo, potrebbe fornire un supporto a posteriori all'interpretazione offerta dal giudice amministrativo per il blocco ufficiale di cui al d.lgs. n. 27/2021. Se così fosse, i due istituti convergerebbero effettivamente verso un'unica matrice, pur presidiando interessi differenti con diverso criterio di riparto delle competenze nell'ordinamento amministrativo. L'ambientazione, per entrambi, sarebbe quella del procedimento sanzionatorio amministrativo; essi condividerebbero in linea di principio la natura cautelare e il giudice di riferimento, per entrambi, risulterebbe essere quello ordinario[47].

In assenza di un chiaro orientamento legislativo sulla natura del potere di blocco ufficiale sanitario le due tesi - il blocco ufficiale sanitario ha natura assimilabile a quella del sequestro amministrativo o sanzionatoria e, quindi, la giurisdizione spetta al giudice ordinario; il blocco ufficiale sanitario ha natura di provvedimento di amministrazione attiva e, quindi, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo - risultano, se ben argomentate, ugualmente plausibili. Restano comunque oggettive differenze di regime fra il blocco ufficiale sanitario, di cui al d.lgs. n. 27/2021, e il blocco ufficiale temporaneo, di cui alla l. n. 75/2026.

Si può certamente riconoscere che il blocco ufficiale sia in linea

merci e animali alle norme vigenti in materia di *food safety* con giudizio sostanzialmente vincolato di conformità a legge.

[47] Si ricorda che, per pacifico orientamento giurisprudenziale, gli atti interni del procedimento sanzionatorio amministrativo non sono direttamente ed autonomamente impugnabili innanzi al giudice ordinario; l'impugnazione è prevista solo per il tramite dell'opposizione all'ordinanza-ingiunzione ai sensi dell'art. 22 della l. n. 689/1981. Non è, quindi, ammissibile l'impugnazione autonoma del verbale di sequestro e dell'atto di convalida del medesimo. Per un riscontro si possono vedere TAR Campania, Napoli, Sez. V, 18 giugno 2026, n. 3899; Cass. civ., Sez. III, sent., 9 agosto 2000, n. 10534.

di principio misura temporanea a carattere cautelare, essendo disposto, come afferma il Reg. (UE) 2017/625, in attesa di una decisione sulla destinazione del bene; la fattispecie richiamata dal d.lgs. n. 27/2021 non ha, però, una durata prestabilita. Non è espressamente prevista, dal d.lgs. n. 27/2021, l'opposizione al blocco ufficiale secondo le regole dell'opposizione al sequestro amministrativo e non è esplicitato il rapporto con quest'ultimo né è ad esso attribuita efficacia sanante. Ai sensi del d.lgs. n. 27/2021, il blocco ufficiale riguarda solo le materie di *food safety* ed è, perciò, strumento ad esclusiva disposizione dell'autorità sanitaria.

Il blocco ufficiale temporaneo, di cui alla l. n. 75/2026, ha una durata prestabilita di 10 giorni; è prevista opposizione secondo le regole dell'opposizione al sequestro amministrativo; la giurisdizione spetta al giudice ordinario; ai sensi dell'art. 18-bis della l. n. 689/1981, il blocco ufficiale temporaneo è previsto solo per le materie "agroalimentare e della pesca". Non è uno strumento pensato per l'autorità sanitaria in quanto non appare preordinato a fronteggiare, in via cautelare, un rischio sanitario.

4. La Cabina di regia per i controlli amministrativi nel settore agroalimentare e norme sui centri autorizzati di assistenza agricola (CAA)

L'art. 16 della l. n. 75/2026, collocato anch'esso all'interno del Capo IV dedicato a procedure ed organi, istituisce, presso il Ministero dell'agricoltura, la Cabina di regia per i controlli amministrativi nel settore agroalimentare; trattasi di soluzione organizzativa di grande utilità nell'ottica di un coordinamento delle attività di controllo ufficiale nello specifico settore considerato.

La composizione della Cabina di regia è articolata; essa è presieduta dal Ministro dell'agricoltura o da un suo delegato ed è composta dal capo del Dipartimento dell'ICQRF, da un qualificato rappre-

sentante del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, individuato dal Comando medesimo in relazione agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, dal comandante del Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dell'Arma dei carabinieri, da un rappresentante del Comando carabinieri per la tutela della salute, dal capo del Reparto piani e operazioni del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera, dal capo del Reparto operazioni del Comando generale della Guardia di finanza, dal direttore del Servizio polizia stradale della Polizia di Stato, dal direttore generale dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), dal direttore della Direzione antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dai rappresentanti della Direzione generale dell'igiene e della sicurezza alimentare del Ministero della salute in relazione agli argomenti iscritti all'ordine del giorno[48], dai rappresentanti delle associazioni di categoria delle imprese comparativamente più rappresentative a livello nazionale e dal dirigente generale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco designato dal Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno o da loro delegati.

Come si può notare, nella versione finale della norma, sono inclusi un rappresentante del Comando carabinieri per la tutela della salute e i rappresentanti della Direzione generale dell'igiene e della sicurezza alimentare del Ministero della salute (in relazione agli argomenti iscritti all'ordine del giorno). La Cabina di regia, già esistente ed ora istituzionalizzata per legge, si conferma, dunque, quale organismo di coordinamento del Ministero dell'agricoltura con un ruolo di secondo piano in capo al Ministero della salute; la legge in esame, come già evidenziato, è concepita per rafforzare e razionalizzare gli strumenti di tutela nel settore agroalimentare e, pur interse-

[48] Nel disegno di legge originario AS n. 1519 questo componente (rappresentanti della Direzione generale dell'igiene e della sicurezza alimentare del Ministero della salute in relazione agli argomenti iscritti all'ordine del giorno) non era previsto e non è presente nella composizione della cabina di regia per come istituita nel 2023.

cando inevitabilmente profili di *food safety*, non rivolge a quest'ultima attenzione mirata e non dedica ad essa strumenti specifici di controllo preventivo e di coordinamento.

Si nota, quale elemento positivo di integrazione, la presenza dei rappresentanti delle associazioni di categoria delle imprese comparativamente più rappresentative a livello nazionale. La struttura della futura cabina di regia è, dunque, più inclusiva ed articolata di quella attuale, istituita a partire dal 2023 da Ministro dell'agricoltura. Si ricorda, altresì, che alle riunioni della Cabina di regia possono essere invitati a partecipare con funzione consultiva i rappresentanti di enti e organismi, compresi i Corpi forestali regionali, in relazione alle proprie specifiche competenze nelle materie di cui alle tematiche in trattazione. La Cabina di regia può avvalersi di un tavolo tecnico di supporto composto da rappresentanti designati dalle amministrazioni componenti, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Significative le funzioni della cabina di regia. Essa: a) promuove la collaborazione tra gli organi di controllo per un incremento dell'efficacia dei controlli finalizzati alla prevenzione e alla repressione degli illeciti, a tutela dei cittadini e degli imprenditori del settore agroalimentare; b) redige annualmente il Piano operativo dei controlli agroalimentari (POC) in cui sono individuate le prioritarie azioni coordinate di controllo[49]; c) promuove campagne straordinarie di controllo per la salvaguardia delle produzioni italiane e per il contrasto alle frodi comunitarie e alle pratiche sleali. La cabina di regia e il POC sono importanti strumenti di coordinamento delle

[49] Il POC 2025 individua i principali settori di intervento, confermando quelli già selezionati nel 2024 (vitivinicolo, oleario, lattiero caseario, ortofrutta, cereali e derivati, ittico, carni, miele, mangimistico e contrasto alle frodi comunitarie) e presenta una serie di elementi di novità, fra cui l'inserimento dei controlli relativi al benessere animale tra i principali settori d'intervento e l'inserimento di specifici fattori di rischio a tutela del comparto latte di bufala. Nel campo del benessere animale è previsto il coordinamento fra controlli affidati ai Carabinieri forestali e ai NAS. Il Piano tiene conto degli obiettivi strategici nazionali previsti dal Piano di Controllo Nazionale Pluriennale (PCNP) per il quinquennio 2023-2027.

funzioni di controllo ufficiale, ma sono incentrati sull'agroalimentare con un ruolo marginale per le tematiche di sicurezza alimentare, fatta eccezione per lo specifico ambito del benessere animale[50]; il settore della *food safety* non è, a propria volta, dotato di un organo collegiale analogo.

L'art. 18 della l. n. 75/2026 modifica il d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74[51].

In particolare, l'art. 6 del d.lgs. n. 74/2018 prevede che un Centro autorizzato di assistenza agricola (CAA) possa essere costituito,

[50] Il settore del benessere animale rientra nell'ambito della sicurezza igienico-sanitaria delle produzioni alimentari e in relazione ad esso sono autorità competenti, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 27/2021, le autorità sanitarie.
Tuttavia, come evidenzia il POC 2025, (p. 14, documento rep. on line) «Risulta (…) necessario un approccio integrato al benessere animale per rendere più incisivi ed efficienti gli interventi di prevenzione, controllo e riduzione del rischio». Con riguardo al benessere animale e in relazione agli allevamenti zootecnici il POC fa riferimento a verifiche della rispondenza delle caratteristiche strutturali degli edifici e dei locali di stabulazione alle norme di settore; a controlli documentali e dei registri (di carico e scarico); a verifiche della corretta gestione dell'alimentazione, dell'abbeveraggio e della somministrazione di altre sostanze nel rispetto delle norme di settore (frequenza, gestione degli alimenti e della razione giornaliera, accesso agli alimenti, disponibilità dell'acqua di abbeverata, somministrazioni di sostanze illecite, etc.), in tal modo salvaguardando gli ambiti di competenza tecnico-scientifica delle autorità sanitarie. Coerentemente con quanto indicato dal Ministero della salute nella circolare n. 362605 del 05.07.2023), il POC precisa che «La violazione della normativa di settore è sanabile ed è quindi applicabile l'istituto della diffida (art. 1, comma 3 del D.L. n. 91/2014 – c.d. "Campolibero" (...)) solo nei casi in cui essa non abbia determinato conseguenze sul benessere degli animali detenuti in stabilimenti, inclusi i mezzi di trasporto. Il concetto di «non conformità sanabile», nel settore del benessere animale, non può infatti prescindere dal fatto che, una volta che una determinata condotta abbia causato conseguenze sul benessere degli animali, non è più possibile a posteriori porre rimedio alla condizione verificatasi». Questo è certamente corretto, ma resta il dubbio che le valutazioni delle conseguenze delle violazioni sopra indicate sul benessere animale possano essere svolte da autorità differenti da quelle sanitarie.

[51] Recante Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154.

al fine di prestare assistenza alle imprese agricole, nella forma di società di capitali, dalle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative o da loro associazioni, da associazioni dei produttori e dei lavoratori, da associazioni di liberi professionisti e dagli enti di patronato e di assistenza professionale che svolgono servizi analoghi, promossi dalle organizzazioni sindacali; a tali soggetti è fatto divieto di costituzione, a seguito delle modifiche introdotte dalla l. n. 75/2026, qualora nei sei mesi antecedenti alla richiesta di autorizzazione alla costituzione di un CAA abbiano partecipato alla compagine sociale di un diverso CAA al quale sia stata revocata l'autorizzazione ai sensi della normativa vigente.

Il medesimo divieto si applica, per un periodo di due anni, in caso di reiterazione della condotta nei cinque anni successivi alla scadenza del primo divieto e, per un periodo di dieci anni, in caso di reiterazione intervenuta nei successivi cinque anni. Infine, salvo che il fatto costituisca reato, i CAA che svolgano le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettere b), c) e d), a favore di imprese agricole aventi sede legale in ambiti territoriali diversi da quelli per i quali i CAA abbiano ottenuto l'autorizzazione ad operare sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 8.000.

5. Blocco ufficiale temporaneo e diffida, materia "agroalimentare" e "sicurezza alimentare"

Il Titolo II della l. n. 75/2026 contiene importanti profili di riorganizzazione ed efficientamento dei controlli ufficiali nel settore agroalimentare; senza dimenticare, per quanto qui non trattato, l'intervento di riordino del sistema sanzionatorio in materia di pesca marittima con rilevanti e apprezzabili modifiche al d.lgs. n. 4/2012.

La disciplina di cui alla l. n. 75/2026, pur essendo caratterizzata da un generale inasprimento delle sanzioni, contiene soluzioni pro-

cedurali di bilanciamento che, nel loro complesso, attenuano la severità dell'impianto sanzionatorio sul versante amministrativo[52].

Si nota, in particolare, la diffusione del modello della regolarizzazione formale sanante presente sia in relazione alla disciplina sanzionatoria della violazione degli obblighi di rintracciabilità previsti dall'art. 18 del Reg. (CE) n. 178/2002 (art. 8 della l. n. 75/2026), in caso di violazioni di natura meramente documentale o formale che non incidano sulla sicurezza alimentare o sulla tracciabilità sostanziale del prodotto, sia, più in generale, in relazione all'istituto del blocco ufficiale temporaneo.

Il modello di riferimento della regolarizzazione sanante pare essere quello della diffida, istituto reso di portata orizzontale per la materia agroalimentare e della sicurezza alimentare dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 91/2014[53].

La diffida è strumento di deflazione del contenzioso in sede amministrativa; consente di evitare lo sviluppo del procedimento sanzionatorio amministrativo evitando la contestazione ed estinguendo la violazione.

Diversi elementi accomunano le fattispecie menzionate e le riconducono ad uno schema generale di situazioni di non conformità che non incidono sulla sicurezza igienico-sanitaria del prodotto e che sono regolarizzabili, più o meno "spontaneamente", da parte dell'operatore. Situazioni di non conformità, dunque, non necessa-

[52] Cfr. N. MENARDO, F. SANNA, M. RAVIOLO, *La riforma dei reati agroalimentari.* …cit., per i quali «L'intervento si distingue altresì per il tentativo, apprezzabile anche se non privo di tensioni sistematiche, di bilanciare la logica repressiva con strumenti di controllo preventivo, attraverso l'istituzionalizzazione della Cabina di regia interministeriale e l'introduzione del blocco ufficiale temporaneo quale misura cautelare di carattere amministrativo».

[53] In argomento, per approfondimenti, si veda F. AVERSANO, *La disciplina sanzionatoria amministrativa nella produzione di alimenti*, in P. BORGHI ET AL. (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 959 ss.; V. PAGANIZZA, *L'istituto della diffida nel settore agroalimentare*, in *RDal*, 2021, p. 107 ss.; D. PISANELLO, *Cosa resta del giorno. L'adeguamento italiano al Regolamento UE 2017/625, dopo la legge di conversione n. 71/2021*, cit., p. 277 ss.

riamente solo di tipo formale/documentale – ciò dipende dalla formulazione delle singole norme – ma in ogni caso tali da non compromettere la sicurezza del prodotto.

Si possono ricordare a tal fine alcuni profili della diffida di cui all'art. 1, comma 3, del d.l. n. 91/2014[54]; in particolare, rileva il concetto di "violazione sanabile" a cui sono riconducibili «errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione» oltre che violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose siano eliminabili.

Nel caso della diffida citata le conseguenze, in caso di mancata regolarizzazione, sono piuttosto severe; il procedimento sanzionatorio prosegue e l'interessato perde la facoltà di pagare in misura ridotta secondo quanto previsto dall'art. 16 della l. n. 689/1981.

Nel caso del blocco ufficiale temporaneo, in caso di mancata regolarizzazione, l'organo accertatore procede alla conversione del blocco in sequestro amministrativo.

Si ravvisa, dunque, uno schema analogo: violazione formale/sanabile; regolarizzazione sanante oppure mancata regolarizzazione con conseguenze sfavorevoli per l'interessato.

Nel caso della diffida è espressamente previsto l'atto di diffida

[54] Ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, comma 3, d.l. n. 91/2014: «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'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 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».

ad adempiere; nel caso della l. n. 75/2026 si fa riferimento, invece, alla «facoltà di trasmettere la corretta documentazione all'indirizzo e con le modalità indicati nel provvedimento che dispone il blocco ufficiale temporaneo».

Gli istituti restano comunque sostanzialmente simili sul piano degli effetti: la diffida tramite «mera operazione di regolarizzazione formale» consente di sanare la violazione e quindi di estinguere l'illecito accertato ed evita la prosecuzione del procedimento sanzionatorio amministrativo tramite contestazione; nel caso del blocco ufficiale temporaneo, qualora la documentazione sia idonea a sanare la violazione contestata, l'organo accertatore svincola il prodotto o i mezzi di produzione.

Per inciso, si ricorda che la diffida, di cui al d.l. n. 91/2014, non è stata inserita all'interno della l. n. 689/1981 e non ne è esplicitato il relativo regime di impugnazione, differentemente da quanto previsto con riguardo al blocco ufficiale temporaneo; ciò genera dubbi interpretativi potendo essa essere intesa come atto di amministrazione attiva, ad efficacia immediatamente lesiva in ragione degli effetti sfavorevoli che essa automaticamente produce in capo all'interessato in caso di inottemperanza[55], impugnabile innanzi al giudice amministrativo oppure come atto del procedimento sanzionatorio soggetto alle regole di impugnazione di quest'ultimo e, quindi, all'opposizione, innanzi al giudice ordinario, contro la sola ordinanza-ingiunzione[56].

[55] Quindi non varrebbe la posizione di principio secondo cui non sussiste interesse a ricorrere in caso di impugnazione di una mera diffida contenente un ordine volto all'eliminazione di una situazione di non conformità ove non siano previsti in via automatica effetti punitivi immediati in conseguenza dell'omessa ottemperanza al comando ivi impartito; in tal senso, ad es., TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 11 giugno 2021, n. 1170.

[56] In giurisprudenza, pur non copiosa sul punto, per la tesi della diffida quale atto del procedimento sanzionatorio amministrativo si può vedere TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 21 giugno 2018, n. 1323, in cui trovasi affermato che trattasi dell'esercizio di un potere "strettamente connesso, quale conseguenza dell'eventuale inadempimento, alla contestazione di una sanzione amministrativa ex art. 14 della l. n. 689 del 1981. Si tratta, quindi, di una diffida avverso la quale sono esperibili gli ordinari

Il riferimento al modello di diffida di cui all'art. 1, comma 3, del d.l. n. 91/2014 porta con sé anche la questione interpretativa relativa al significato da attribuire al concetto di "materia agroalimentare" presente in entrambi gli istituti.

La diffida è stata prevista dal d.l. n. 91/2014 come strumento ad applicazione generalizzata, in origine, per la sola "materia agroalimentare", generando dubbi interpretativi sulla possibilità di includervi la sicurezza alimentare e di consentire l'utilizzo di tale strumento da parte delle autorità sanitarie[57]; incertezze interpretative risolte dal legislatore con la successiva esplicita menzione di entrambe le materie (agroalimentare e sicurezza alimentare)[58].

mezzi di impugnazione (art. 22 l. n. 689 del 1981 e ss.mm. e ii.) attribuiti alla cognizione del giudice ordinario non vertendosi, nel caso in esame, in alcuno dei casi rimasti attratti alla cognizione di questo decidente ai sensi dell'art. 133 c.p.a., cui rinvia lo stesso art. 22 l. n. 689 del 1981".

[57] La versione originaria dell'art. 1, comma 3 del d.l. n. 91/2014 escludeva espressamente l'applicazione della diffida alle violazioni relative alle norme in materia di sicurezza alimentare; la l. di conversione n. 116/1014 eliminò questa specifica esclusione. Tuttavia, in assenza di un esplicito riferimento alla sicurezza alimentare come ambito di applicazione, fu lo stesso Ministero della salute ad escludere che la diffida potesse trovare applicazione anche in materia di sicurezza alimentare da parte delle autorità sanitarie. Il riferimento è alla nota del Ministero della salute n. 2067 del 28 gennaio 2015 in cui si affermava che «tenuto conto della specifica tipologia del settore preso in considerazione (agroalimentare) e stante il carattere formale delle violazioni a cui l'intervento in parola si riferisce, si intendono escluse dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida le violazioni riguardanti norme poste a tutela della sicurezza alimentare e più in generale della salute umana, ivi comprese quelle in materia di sanità animale, farmaci veterinari, anagrafe degli animali, benessere in allevamento e durante il trasporto, settore dei mangimi».

[58] Il riferimento è alle modifiche apportate dal d.l. 22 marzo 2021, n. 42, convertito, con modificazioni, nella l. 21 maggio 2021, n. 71. Il Ministero della salute, con circolare n. 362605 del 5 luglio 2023, ha fornito indicazioni per l'applicazione dell'istituto della diffida in caso di violazioni della normativa igienico-sanitaria. Esso ha precisato che non possono essere oggetto di diffida le violazioni dei requisiti generali in materia di igiene di cui agli allegati I e II del Reg. (CE) n. 852/2004, dei requisiti specifici in materia di igiene di cui agli allegati II e III del Reg. (CE) n. 853/2004; non è ugualmente soggetta a diffida la omessa predisposizione delle procedure di autocontrollo. A queste violazioni, precisa il Ministero, si applica

Tale soluzione se, da un lato, ha posto fine alla diatriba, dall'altro ha, però, confermato l'esistenza di un rapporto di artificiale estraneità della sicurezza alimentare rispetto alla normativa agroalimentare in dissonanza con l'impostazione unificante del legislatore UE che applica alla filiera agroalimentare una visione unitaria, pur differenziando i profili di *safety* da quelli di carattere più prettamente economico-commerciale[59].

Il blocco ufficiale temporaneo è istituto ad applicazione generalizzata "in materia agroalimentare e della pesca" ed è inserito all'interno della l. n. 689/1981, legge ad applicazione generale in materia di sanzioni amministrative pecuniarie e non per discipline verticali.

Il riferimento alla "materia agroalimentare" potrebbe riproporre le incertezze interpretative che aveva originato la formulazione originaria della diffida; se si considera l'impostazione generale della l. n. 75/2026, che non è incentrata sulla tutela della salute pubblica, e tenuto conto della chiave di lettura offerta dalla Relazione illustrativa citata in precedenza, la sicurezza alimentare qui non rileva e, se non rileva, il blocco ufficiale temporaneo, finalizzato ad evitare il sequestro, non è uno strumento di alleggerimento procedurale a disposizione delle autorità sanitarie per le violazioni «documentali di carattere formale che non comportano il rischio di immissione in commercio di prodotti inidonei al consumo umano».

Pertanto, mentre la diffida, per gli errori e le omissioni formali (violazioni sanabili), è a disposizione anche dell'autorità sanitaria, il blocco ufficiale temporaneo no; a meno che non si voglia accogliere un'accezione lata di materia agroalimentare inclusiva della sicurezza alimentare - considerata l'ampia accezione di filiera e di legislazione

l'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 193/2007 "che prevede già un istituto analogo alla diffida e quindi la relativa prescrizione va considerata quale *lex specialis*".

[59] Sul punto v. anche D. PISANELLO, *Cosa resta del giorno…* cit., p. 292, per il quale «Anche se era prospettabile una soluzione alternativa, con le modifiche legislative recenti si è invece messo in chiaro che le norme agroalimentari appartengono a un ambito normativo diverso da quello di "sicurezza alimentare" e nonostante la unitarietà del quadro normativo europeo in fatto di prodotti destinati al consumo umano».

agroalimentare espressa dal Reg. (UE) 2017/625 sin dai considerando e poi, in particolare, nell'art. 1[60] - e riconoscere anche all'autorità sanitaria il potere di blocco ufficiale temporaneo, in luogo del sequestro amministrativo, per le violazioni documentali a carattere formale.

Vero è che quest'ultima dispone del potere di blocco ufficiale di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 27/2021, ma i due tipi di blocco, come si è visto, non sono la stessa cosa.

Il riferimento alla materia agroalimentare intesa in senso stretto come non inclusiva dei profili di sicurezza alimentare potrebbe rinnovare, di riflesso, il dubbio interpretativo relativo alla formulazione del comma 4, dell'art. 1 del d.l. n. 91/2014 ai sensi del quale «per le violazioni alle norme in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, se già consentito il pagamento in misura ridotta, la somma, determinata ai sensi dell'articolo 16, primo comma, della citata legge n. 689 del 1981, è ridotta del trenta per cento se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione».

Nonostante il legislatore sia intervenuto ad affiancare esplicitamente la sicurezza alimentare per estendere o chiarire l'ambito di applicazione della diffida, ciò non è avvenuto, nel tempo, con riguardo alla facoltà di cui al menzionato comma 4 che resta, per l'appunto, riferita alla sola materia agroalimentare[61].

Nel senso di un'implicita inclusione della sicurezza alimentare potrebbe addursi il già richiamato Reg. (UE) 2017/625 e il significato ampio di legislazione di filiera agroalimentare[62]; in senso restrittivo potrebbe addursi il fatto che il legislatore, pur avendone avuta

[60] In argomento si veda F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 204, per il quale il Reg. (UE) 2017/625 investe «non soltanto la filiera alimentare, ma tutte le attività in agricoltura che comunque incidono sul ciclo della vita». Dello stesso A. si veda anche *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *RDal*, 2018, p. 11 ss.

[61] Sui dubbi interpretativi che pone il comma 4 dell'art. del d.l. n. 91/2014 si veda, ad es., Corte d'Appello, Torino, Sez. I, 29 ottobre 2020.

[62] La circolare del Ministero della salute del 2023 precedentemente richiamata opta

l'occasione, non abbia mai modificato la formulazione originaria del comma 4 citato[63].

A supporto della tesi restrittiva potrebbe ora giungere l'art. 15 della l. n. 75/2026 ove lo si intenda come non inclusivo della sicurezza alimentare nella materia agroalimentare.

Il dubbio interpretativo si rinnova anche con riguardo alla materia della "pesca" se inclusiva o meno della sicurezza alimentare; un'indicazione in senso restrittivo (no *food safety*, no competenza dell'autorità sanitaria) potrebbe provenire dalla formulazione dell'art. 20, comma 1, lett. h) della l. n. 75/2026 che ha modificato il d.lgs. n. 4/2012, art. 22, comma 7, prevedendo che gli incaricati del controllo sulla pesca marittima, i quali operano sotto il coordinamento del Ministero dell'agricoltura - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, «possono accedere in ogni momento presso le navi, i galleggianti, gli stabilimenti di pesca, i luoghi di deposito e di vendita, commercializzazione e somministrazione e presso i mezzi di trasporto dei prodotti della pesca, al fine di accertare l'osservanza delle norme sulla disciplina della pesca e delle disposizioni concernenti la sicurezza e l'igiene dei prodotti ittici destinati al consumo umano, quando gli accertamenti consistono nella verifica di situazioni oggettive di non conformità che non richiedono valutazioni di ordine tecnico-sanitario».

Il limite delle «situazioni oggettive di non conformità che non richiedono valutazioni di ordine tecnico-sanitario» appare finalizzato a rispettare i criteri di riparto delle competenze fra i due rami organizzativi dei controlli ufficiali senza invasioni di campo a danno della autorità competenti in ambito *food safety*, pur trattandosi di

per l'applicazione del pagamento in misura "ultraridotta" di cui al comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 91/2014 anche alle violazioni in materia di sicurezza alimentare.

[63] Come afferma D. PISANELLO, *Cosa resta del giorno…*cit., p. 292, si deve desumere dunque che «per le violazioni di norme sanitarie non è applicabile l'ulteriore beneficio della riduzione del 30%. *Ubi lex voluit, dixit*».

accertamenti relativi all'inosservanza di norme concernenti la sicurezza e l'igiene dei prodotti ittici destinati al consumo umano

Da questa disposizione si può trarre un utile canone interpretativo per definire anche l'ambito di applicazione del blocco ufficiale temporaneo in materia di pesca ove si ritenga che resti esclusa la gestione del rischio sanitario e non vi sia quindi competenza dell'autorità sanitaria.

6. Riflessioni conclusive: una buona riforma?

La l. n. 75/2026 può essere accolta con favore poiché rappresenta un necessario, anche se non completo, aggiornamento della legislazione sanzionatoria in materia alimentare rendendola più adeguata a fronteggiare le complesse dinamiche della filiera agroalimentare dei tempi odierni e le relative minacce in termini di comportamenti fraudolenti non solo a valle, ma anche a monte della *supply chain* considerato anche il sempre più spiccato interesse della criminalità per il settore alimentare.

Certamente non mancano le criticità, ma è un buon passo avanti.

Sul versante sanzionatorio amministrativo, in particolare, la l. n. 75/2026 rafforza un quadro sanzionatorio spesso tacciato di scarsa efficacia dissuasiva o, all'opposto, di scarsa proporzionalità.

Con riguardo alle misure di riorganizzazione dei controlli ufficiali si è accennato, in precedenza, alla circostanza che la l. n. 75/2026 non è, né sul piano penale né su quello amministrativo, una legge di tutela della *food safety* e questo nonostante non si possa certo ritenere che le problematiche igienico-sanitarie nel settore alimentare siano in diminuzione o non destino allarme.

In ragione dell'impostazione prescelta dal legislatore, che ha mostrato preferenza per la tutela degli interessi commerciali dei consumatori, la sicurezza alimentare e le autorità sanitarie rimangono sullo sfondo.

Materia agroalimentare e sicurezza alimentare sono, però, spesso

intrecciate e, come noto alle autorità di controllo e come sperimentato dagli stessi operatori del settore, non è semplice districare la matassa delle competenze secondo la mappa disegnata dal d.lgs. n. 27/2021 e da tutta la restante legislazione che interseca, senza ordine, questi ambiti[64].

D'altronde cosa si intende per materia agroalimentare?

Lecito è domandarsi se si tratti effettivamente di un settore differente da quello della sicurezza alimentare oppure se sia il contenitore – la normativa di filiera agroalimentare, a cui fa riferimento il Reg. (UE) 2017/625 – al cui interno differenziare i profili igienico-sanitari dagli altri per concretizzare la scelta organizzativa bipartita effettuata dal legislatore italiano.

La l. n. 75/2026 non fornisce risposte a questi quesiti e non sfrutta l'occasione per dotare nel suo complesso il sistema italiano dei controlli ufficiali di efficaci strumenti di coordinamento trasversale che consentano di evitare o ridurre al minimo duplicazioni, sovrapposizioni, incertezze applicative. Anzi, alcuni elementi di sovrapposizione se non di frizione fra i due plessi organizzativo/funzionali sembrano essere presenti nella l. n. 75/2026; elementi che non intaccano il valore dell'iniziativa legislativa di riordino e di efficientamento dei controlli ufficiali facenti capo al Ministero dell'agricoltura, ma che evidenziano la perdita di vista di un obiettivo a più ampio spettro d'azione.

Per esemplificare un rischio di sovrapposizione e un elemento di

[64] Come afferma P. BORGHI, *L'organizzazione dei controlli ufficiali in Italia*, in L. COSTATO ET AL., *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 363, «Lo schema delle competenze in tema di controlli e di irrogazione delle sanzioni (due funzioni che, nel nostro sistema amministrativo dovrebbero essere distinte) nell'ordinamento italiano è tutt'altro che chiaro. Non vi sono, sostanzialmente, criteri di ripartizione lineari: a chi spetti la competenza a svolgere il controllo ufficiale sugli alimenti è stabilito di volta in volta in vari atti legislativi che, storicamente, hanno istituito i diversi Enti o uffici controllori, o ne hanno modificato la "fisionomia", o ne hanno modificato o riformulato i compiti e le funzioni. E che puntualmente lo hanno fatto senza troppo preoccuparsi di coordinare le competenze assegnate, o confermate, con quelle – talora coincidenti in tutto o in parte – già esistenti in capo ad altri soggetti».

confusione, si potrebbe ricordare che il presupposto per l'applicazione del blocco ufficiale temporaneo è che le violazioni documentali siano di carattere formale "senza rischio di immissione in commercio di prodotti inidonei al consumo umano o animale"; la valutazione di idoneità o non idoneità in termini di *food safety* e di *feed safety* chiama in causa la sfera di competenza dell'autorità sanitaria, secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 27/2021 a meno di non utilizzare il canone interpretativo derivante dal già citato art. 20 della l. n. 75/2026 in materia di pesca per ritenere che si tratti di una verifica a carattere oggettivo che non richiede valutazioni di ordine tecnico-sanitario; valutazioni, queste ultime, che solo l'autorità sanitaria può compiere.

Una considerazione analoga potrebbe essere sviluppata con riguardo a quanto previsto dall'art. 8 della l. n. 75/2026 in relazione alla violazione degli obblighi in materia di rintracciabilità di cui all'art. 18 del Reg. (CE) n. 178/2002; anche in questo caso il presupposto per l'applicazione della regolarizzazione sanante è una violazione di natura documentale o formale che non incida sulla sicurezza alimentare o sulla tracciabilità sostanziale del prodotto.

Pur riconoscendo che le violazioni agli obblighi di rintracciabilità derivanti dal Reg. (CE) n. 178/2002 non siano sempre necessariamente correlate a profili di sicurezza igienico-sanitaria, potendo interessare il differente versante delle (eventuali) frodi alimentari e della tutela degli interessi economici dei consumatori, in tal modo rientrando nella sfera di attribuzioni del Ministero dell'agricoltura[65], resta il fatto che le valutazioni sulla idoneità ad incidere sulla *food*

[65] A conferma di questo si veda il documento relativo al POC 2025 che, nella parte dedicata al vademecum per le aziende, menziona i controlli di tracciabilità indicando, per tutte le fasi della filiera agroalimentare, i controlli finalizzati alla verifica della corretta indicazione dell'origine dei prodotti alimentari e/o delle materie prime utilizzate nei processi di produzione; i controlli sulla corretta gestione della documentazione aziendale specie per le aziende "miste" ovvero quelle che lavorano sia prodotti a IG e/o BIO che prodotti convenzionali. Di tutta evidenza l'impegno dell'ICQRF su questo fronte risultante dal Report attività 2024, Ministero dell'agricoltura – ICQRF.

and feed safety dovrebbero restare riservate alle autorità sanitarie o essere comunque operate con il coinvolgimento di queste ultime.

Una valida scelta organizzativa è l'istituzionalizzazione per legge della cabina di regia, che resta, però, strumento di coordinamento in seno al Ministero dell'agricoltura, con un ruolo del tutto marginale in capo al Ministero della salute.

D'altra parte anche il d.lgs. n. 27/2021, pur presentandosi come atto normativo per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle disposizioni del Reg. (UE) 2017/625, nei fatti è concentrato sulle funzioni e sugli strumenti a disposizione delle autorità sanitarie a tutela della *food safety*.

La l. n. 75/2026, come emerso dalla Relazione illustrativa con riguardo al blocco ufficiale temporaneo, ha forse inteso riequilibrare le posizioni; in futuro si auspica che il legislatore statale sappia superare l'approccio rigido per Ministeri e dia al sistema dei controlli ufficiali nel suo complesso una visione organica, di insieme, razionalizzante, semplificando, se occorre, il numero di autorità coinvolte, valorizzando l'adeguatezza delle competenze tecniche richieste, garantendo un effettivo ed efficace coordinamento delle funzioni e delle competenze all'interno del sistema dei controlli ufficiali e l'interoperabilità fra le varie banche dati e i registri informatizzati previsti. L'esigenza di una visione organizzativo/funzionale d'insieme è particolarmente evidente alla luce del fatto che, pur individuato un ambito (ad es. il benessere animale o la rintracciabilità), possono concorrere, per profili di competenza differenti, più autorità e il coordinamento, la collaborazione e il dialogo fra le amministrazioni coinvolte dovrebbero essere la regola.

Per completezza d'informazione occorre precisare che al Ministero della salute è attribuito il ruolo di autorità unica di coordinamento e di contatto, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del Reg. (UE) 2017/625, e di organismo unico di coordinamento, ai sensi dell'articolo 109 del Reg. (UE) 2017/625 e di organo di collegamento per lo scambio di comunicazioni tra le autorità competenti degli Stati membri, ai sensi degli articoli da 103 a 107 del medesimo regolamento.

Il Ministero della salute esplica il proprio ruolo di organismo unico di coordinamento attraverso il Piano di controllo nazionale pluriennale (PCNP), secondo quanto previsto dall'art. 109 cit., ai sensi del quale i controlli ufficiali devono essere eseguiti dalle autorità competenti sulla base di un PCNP, la cui elaborazione e attuazione sono coordinate in tutto il territorio nazionale[66].

Nonostante questo sistema di coordinamento, imposto dall'UE, l'effettiva integrazione fra le attività di controllo ufficiale ripartite per rami ministeriali e per territori regionali è ancora lontana dall'essere raggiunta e la sovrapposizione e la duplicazione dei controlli è realtà oggettiva, con buona pace di quanto previsto dal d.lgs. 12 luglio 2024, n. 103, in materia di *Semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'art. 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118*, in particolare all'art. 5[67].

[66] A questo proposito si veda quanto previsto dalla l. 4 ottobre 2019, n. 117, Legge di delegazione europea 2018, art. 12, comma 3. Il d.lgs. n. 27/2021, emanato in attuazione della citata legge di delegazione europea, disciplina il PCNP all'art. 3 e prevede che «Al fine di assicurare l'omogeneità e l'uniformità di comportamento nell'effettuazione dei controlli ufficiali, nel rispetto dei principi sanciti dal Regolamento, qualora siano coinvolte diverse Autorità competenti, il Ministero della salute coordina l'attività delle stesse individuando modalità e strumenti condivisi». L'attuale PCNP è previsto per il periodo 2023-2027. La complessità organizzativa del sistema dei controlli ufficiali in Italia si può cogliere consultando la Relazione annuale 2024 del Piano di Controllo Nazionale Pluriennale predisposta dal Ministero della salute, Direzione generale dell'igiene e della sicurezza alimentare. Autorità competenti: • Ministero della Salute, Regioni e P.A., Aziende Sanitarie Locali; • Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste; • Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica; • Ministero della difesa. Altri organi di controllo: • Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; • Corpi di polizia: • Comando Carabinieri Tutela della Salute (NAS); • Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dei Carabinieri; • Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera; • Guardia di finanza.

[67] L'art. 5 del d.lgs. n. 103/2024 fissa i principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche; fra questi risaltano il divieto di effettuare due o più ispezioni diverse sullo stesso operatore economico contemporaneamente, se non in caso di accordo preventivo fra le amministrazioni per svolgere un'ispezione

In chiusura, non può mancare una sottolineatura dell'importanza degli strumenti di alleggerimento del regime sanzionatorio amministrativo per le violazioni che non compromettono la sicurezza igienico-sanitaria del prodotto; la regolarizzazione spontanea nel caso della violazione degli obblighi di rintracciabilità e il blocco ufficiale temporaneo, unitamente alla preesistente diffida, si muovono nella direzione di un'ottica collaborativa fra controllore e controllato in sintonia con l'impostazione del sistema dei controlli ufficiali nel diritto alimentare di matrice UE.

Ottica collaborativa che, del resto, il legislatore italiano ha già percorso generalizzando l'istituto della diffida nel settore dei controlli amministrativi sulle attività economiche svolti dalle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 103/2024, art. 6[68].

congiunta (comma 5), e l'esonero dell'operatore dai medesimi controlli nei successivi dieci mesi nel caso sia accertata la conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento (comma 6).

[68] L'art. 6 del d.lgs. n. 103/2024 prevede che «Salvo che il fatto costituisca reato, per le violazioni per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria non superiore nel massimo a cinquemila euro, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti, per la prima volta nell'arco di un quinquennio, l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato a porre termine alla violazione, ad adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a venti giorni dalla data della notificazione dell'atto di diffida. In caso di ottemperanza alla diffida, il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze sanate. L'istituto della diffida amministrativa di cui al presente decreto non si applica a violazioni di obblighi o adempimenti che riguardano la tutela della salute, la sicurezza e l'incolumità pubblica e la sicurezza sui luoghi di lavoro". In caso di mancata ottemperanza alla diffida, l'organo di controllo effettua la contestazione senza conseguenze pregiudizievoli per l'interessato differentemente da quanto previsto dalla diffida "speciale", di cui al d.l. n. 91/2014, art. 1, comma 3, che prevede, in tal caso, la perdita della facoltà di pagamento in misura ridotta. La disciplina speciale ora richiamata è espressamente fatta salva. Il d.lgs. n. 103/2024 fornisce anche la definizione di diffida amministrativa, art. 1, comma 2, lett. d); essa è "invito, contenuto nel verbale d'ispezione, rivolto dall'accertatore al trasgressore e agli altri soggetti di cui all'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa».

Nell'impianto della l. n. 75/2026, gli strumenti di deflazione del contenzioso amministrativo contribuiscono a controbilanciare la severità del regime sanzionatorio, sia penale che amministrativo, valorizzando i profili di regolarità sostanziale più che quelli di regolarità meramente formale.

Tutto bene, dunque, salvo che forse sarebbe il momento di riordinare gli strumenti di deflazione del contenzioso amministrativo nel settore alimentare, i quali, anche per effetto della stessa l. n. 75/2026, rischiano di affastellarsi creando duplicazioni e confusione.

Maria Pia Genesin

ABSTRACT:

Il contributo analizza le misure di riorganizzazione dei controlli ufficiali introdotte dalla legge n. 75/2026, collocandole nel quadro della tutela del patrimonio agroalimentare e del riparto di competenze delineato dal d.lgs. n. 27/2021 e dal regolamento (UE) 2017/625. L'esame riguarda il Registro unico delle movimentazioni del latte di bufala e dei suoi derivati, il Piano straordinario di controllo nazionale sui prodotti lattiero-caseari DOP e IGP e l'istituzionalizzazione della Cabina di regia presso il Ministero dell'agricoltura. Particolare attenzione è dedicata al blocco ufficiale temporaneo, introdotto nella legge n. 689/1981 per consentire la regolarizzazione di violazioni documentali formali, approfondendone la natura cautelare, il regime di impugnazione e i rapporti con il blocco ufficiale sanitario e con la diffida. L'analisi evidenzia le incertezze derivanti dalla distinzione tra materia agroalimentare e sicurezza alimentare, con ricadute sull'individuazione delle autorità competenti e sull'applicazione degli strumenti di regolarizzazione. Pur riconoscendo il valore del rafforzamento dei controlli e delle soluzioni collaborative che bilanciano l'inasprimento sanzionatorio, il contributo

sottolinea la persistente frammentazione del sistema. Si auspica pertanto un riordino organico che assicuri il coordinamento tra amministrazioni agricole e sanitarie, l'interoperabilità delle banche dati e una maggiore coerenza degli strumenti di deflazione del contenzioso amministrativo.

EN:

This article analyses the measures reorganising official controls introduced by Law No. 75/2026, within the framework of agri-food heritage protection and the allocation of responsibilities established by Legislative Decree No. 27/2021 and Regulation (EU) 2017/625. It examines the single register recording movements of buffalo milk and its derivatives, the extraordinary national control plan for PDO and PGI dairy products, and the statutory establishment of a coordination body within the Ministry of Agriculture. Particular attention is devoted to temporary official detention, introduced into Law No. 689/1981 to allow operators to remedy formal documentary infringements. The analysis addresses its precautionary nature, the available review procedures, and its relationship with official detention for food safety purposes and formal notices to remedy infringements (diffida). The article highlights uncertainties arising from the distinction between agri-food matters and food safety, particularly regarding the identification of competent authorities and the scope of compliance mechanisms. While acknowledging the benefits of stronger controls and cooperative procedures that counterbalance stricter sanctions, it identifies continuing fragmentation within the system. It therefore calls for comprehensive reform to ensure coordination between agricultural and health authorities, database interoperability, and greater consistency among mechanisms designed to reduce administrative disputes.

PAROLE CHIAVE:

legge n. 75/2026; controlli ufficiali agroalimentari; blocco ufficiale temporaneo; rintracciabilità; diffida; sicurezza alimentare; coordinamento delle autorità competenti; sanzioni amministrative.

law No. 75/2026; official agri-food controls; temporary official detention; traceability; notice to remedy infringements; food safety; coordination of competent authorities; administrative sanctions.