

# ALIMENTA<sup>ESD</sup>

COMMENTARIO TECNICO-GIURIDICO DELLA PRODUZIONE AGRO-ALIMENTARE

N. 11/12

Anno XIII

Novembre-Dicembre 2005

Mensile

## CELEBRITÀ MEDIATICA

### Rito di folla e di persone

## SOMMARIO

### F. Capelli

La Direttiva "killer" e le sue vittime (223)

### G. Formato et al.

L'autocontrollo nelle aziende zootecniche: sfida impossibile o scelta obbligata? - Parte speciale (225)

### A. Montagna

Responsabilità del legale rappresentante di azienda di dimensioni ridotte (233)

### R. Bandini

Acqua potabile e acqua "legale": riflessioni su alcuni aspetti normativi dell'acqua consumata dall'uomo. Anomalie, disparità di trattamento, curiosità (237)

### Lettere al Direttore (229)

#### Autorità garante della concorrenza e del mercato

Obbligo di riserva di spazi commerciali a prodotti agroalimentare regionali (236)

#### Giurisprudenza di merito (244)

- Trib. Milano - Sent. n. 9057 del 20.09.05 - Margarina. Rottura dell'emulsione. Stato di alterazione

#### Cassazione (246)

- Cass. Pen. Sez. III Sent. n. 33308 del 14.06.05 - Azienda di piccole dimensioni. Responsabilità. Condizioni

Il quarto d'ora di celebrità mediatica di cui gode in questo scorcio d'inverno il Corpo Forestale dello Stato per la vicenda del latte Nestlé, lo compensa della magra reputazione che lo accompagna nella bella stagione quando i fuochi estivi provocano l'ormai sistematica distruzione di interi boschi.

In questa vicenda sono molte le cose che non vanno a fronte di una sola che invece va bene. Di questa parleremo alla fine ma per cominciare occorre citare subito la colossale panzana del giovane vice sovrintendente del Corpo Forestale di Ascoli che, laureando in igiene ambientale alla facoltà di tecnologia per natura e ambiente, avrebbe scelto, guarda il caso, la tesi su l'Isopropyl Thioxanthone. Da qui all'individuazione del composto nel latte somministrato alla figlioletta non c'è voluto niente e l'ARPAM delle Marche l'ha confermato in quattro e quattr'otto. Anche se fino a quel momento il metodo non esisteva tant'è che attrezzarne uno sul tamburo ha costituito un problema per i laboratori più accreditati pubblici e privati (nazionali ed europei).

Tutta invenzione del cronista? Speriamo di sì.

Segue il sequestro disposto dalla Procura di Ascoli Piceno che ne affida l'esecuzione allo stesso Corpo Forestale il quale, con poca o niente spesa, vale a dire senza alcun impegno di attività investigativa (seguire le tracce) e d'indagine (conoscere le cause) cala a stormo sui centri di distribuzione e sequestra le confezioni che le telecamere al seguito fanno apparire come disponibili per la vendita ma che in realtà facevano parte dei lotti sospettati, già individuati e accantonati per espressa comunicazione del produttore. Tant'è che qualche gestore ha preteso di inserire a verbale che le confezioni repertate erano già sottratte al libero commercio. Tutto questo non va come non va l'aver tenuto fuori dalla vicenda gli organi istituzionalmente preposti a questo genere di attività certamente più sperimentati alla bisogna del Corpo Forestale.

*(segue)*

Non va il dally all'untore lanciato in video dal ministro Alemanno. Non c'è opportunità che sfugga al rampante politico al quale facciamo gli auguri di successo nella competizione al Campidoglio che affronterà con la sicurezza di aumentare le occasioni di esposizione mediatica.

Non va l'infelice trovata del preteso accordo con il Ministero della Salute di un tranquillo ritiro dei lotti sospetti. Un simile accordo non c'era e non poteva esserci tant'è che non sono bastate le scuse del vertice di Nestlé al ministro Storace e al direttore generale Marabelli per ottenere la remissione delle querele. All'autorità amministrativa si può, anzi si deve chiedere di intervenire ma offrendo collaborazione aperta e secondo le codificate procedure di allerta come insegnano le crisi della BSE, della diossina e ora dell'influenza aviaria e collaudate al punto di permettere di dimensionare le situazioni di crisi contenendo al massimo possibile l'isteria collettiva.

Ancora. E' risaputo che la scelta del tipo di confezione per un particolare prodotto è anche una questione di marketing. E allora non si comprende perché per le bevande delicate (succhi e nettari, tè e caffè freddi, bevande per lo sport ed energy drink, bevande miste a base di latte) si va definendo la tendenza verso le bottiglie in PET e i contenitori in PP e HDPE e invece per una bevanda anche più delicata quale il latte per la prima infanzia si ricorra al cartone che, oltre tutto, non milita certo a favore della qualificazione del prodotto.

Le mamme dicono di non avere sensi di colpa se non allattano al seno ma sta di fatto che sono sempre meno quelle di loro che trovano il tempo (o la voglia?) per la preparazione estemporanea dei biberon dal latte in polvere. E questo non va bene.

Non va come si è scatenata, libera da ogni ritegno, l'INTESACONSUMATORI (Adoc, Adusbef, Codacons, Federconsumatori) che ha presentato una richiesta di 100 milioni di euro a risarcimento del danno provocato dallo stato di panico in cui hanno versato i genitori che hanno alimentato i pargoli con il latte contestato. Non va la fretta con la quale ALTROCONSUMO ha pubblicato i risultati di positività da ITX di prodotti alimentari diversi di marche diverse confezionati in Tetra Pak. Analisi risultate errate e per le quali, queste sì, ricorre il caso di ristoro di danni.

Non va l'avviso a tutta pagina a pagamento della Tetra Pak con il quale, nell'annunciare di aver sospeso la produzione di confezioni a stampa offset UV con ITX, giustifica la decisione in base al principio di precauzione con il quale la vicenda non ha niente a che fare. Più semplicemente, la sospensione di un ciclo produttivo o il ritiro dal commercio è definibile come

misura precauzionale. Essa è adottata a tutela del consumatore da rischi o addirittura da pericolo di rischi e, nondimeno, a salvaguardia dell'immagine del produttore che così facendo tende a recuperare il credito perduto.

Come più coerentemente ha fatto la Nestlé annunciando la decisione di ritiro dei lotti caratterizzati da data di scadenza uguale o vicina a quella dei lotti sospetti come "misura precauzionale" e meglio, "misura di estrema cautela".

Infine la cosa buona: gli organi comunitari hanno funzionato con tempismo. Il 24 novembre l'EFSA emette un comunicato stampa affermando che "*la presenza di ITX negli alimenti è improbabile costituisca rischio per la salute ai livelli riportati*". Sulla base di questa indicazione la Direzione Generale Salute e Protezione Consumatori della Commissione UE, il 30 novembre comunica le conclusioni dell'incontro dello stesso giorno cui è pervenuto il Comitato Permanente Salute Catena Alimentare, sezione Sicurezza Tossicologica. Dette conclusioni si condensano nella concorde decisione "*che non vi sia alcuna necessità di intraprendere misure a livello comunitario per il ritiro dei prodotti coinvolti*". Il tutto in attesa della opinione definitiva dell'EFSA promessa non più tardi del marzo 2006 e sulla base dell'impegno di Tetra Pak di cessare l'utilizzo di ITX negli imballaggi per prodotti a base grassa entro la fine di dicembre 2005 e per altri prodotti coinvolti entro la fine del gennaio 2006.

Potrebbe bastare così? Per questa vicenda forse sì, sebbene l'esperienza storica e recente ci insegna a dubitare pensando già al prossimo evento scandaloso che dobbiamo fatalmente attenderci. Ciò perché il rischio zero non esiste. Possiamo solo sforzarci di ridurre al minimo l'area di rischio (il che significa aumentare al massimo l'area di sicurezza) ponendo sotto controllo i fattori di rischio. Insomma ridurre il numero delle probabilità che un evento si verifichi.

Ma l'uomo comune non percepisce il concetto di probabilità. Per lui il probabile e ciò che può accadere e tanto basta per terrorizzarlo.

All'impresa che venga a trovarsi in un situazione simile a quella del latte Nestlé, costretta dal precipitare degli eventi a giocare di rimessa, non resta che collaborare lealmente con l'autorità sanitaria e procedere attraverso i canali dalla stessa indicati. Tutto il resto è rumore. Dei politici, dei media, delle associazioni consumeristiche, degli organi di controllo in competizione fra loro e di una qualunque procura, quando interviene con draconiane disposizioni come quella del sequestro su scala nazionale.

Ma anche questo è rischio d'impresa.

**Antonio Neri**

# LA DIRETTIVA "KILLER" E LE SUE VITTIME

F. Capelli - Professore di diritto comunitario Collegio europeo/Università di Parma

Per poter sgombrare il terreno e far posto ai nuovi regolamenti comunitari sugli aspetti igienico-sanitari e sui controlli in materia di prodotti alimentari e di mangimi, destinati ad essere applicati a partire dal 1° gennaio 2006 (n. 852/2004; n. 853/2004; n. 854/2004; n. 882/2004 e n. 183/2005) (1), si è letteralmente provveduto ad ordire una strage mirata dei testi normativi previgenti, ma la carica esplosiva, che è stata fatta brillare in anticipo, ha creato problemi organizzativi particolari, rendendo necessario ricercare, tra i resti delle vittime, qualche parte ancora utilizzabile da trapiantare nel tessuto normativo appena costituito, per permettere ai nuovi regolamenti di funzionare almeno fino alla ricostruzione del tessuto normativo mancante. La gestione della strage, per quanto riguarda il settore dei prodotti alimentari, è stata quasi totalmente affidata ad una direttiva "killer", la n. 2004/41 (2) che ha provveduto ad eliminare ben 16 direttive (in materia di prodotti alimentari di origine animale) e in piccola parte al nuovo regolamento n. 852/2004 (3) il quale, per la verità, si è sgombrato il terreno da solo, eliminando la direttiva n. 93/43 che in passato, come è noto, disciplinava il settore dell'igiene dei prodotti alimentari non di origine animale.

Nel settore dei mangimi, al contrario, non è stato necessario organizzare alcuna strage di testi normativi previgenti, essendo bastata l'adozione del regolamento n. 183/2005 (4), sostitutivo di due direttive ormai superate, per disciplinare un settore che era stato in precedenza del tutto trascurato. In effetti, proprio la mancanza di una disciplina igienico-sanitaria adeguata nel settore dei mangimi, ha favorito lo scoppio e la diffusione del morbo della "mucca pazza" che ha devastato negli anni '90 il patrimonio zootecnico europeo, provocando una vera strage, questa volta non in senso metaforico, tra gli animali bovini.

Infine, con riferimento ai controlli ufficiali, eseguiti dalle pubbliche Autorità, riguardanti tanto le diverse categorie di prodotti alimentari quanto i mangimi, si è proceduto, con uno dei regolamenti sopra citati (n. 882/2004 (5)), ad abrogare le direttive precedentemente applicabili nei rispettivi settori, stabilendo che le disposizioni nazionali, attuative delle direttive abrogate, continuano a trovare applicazione fino all'adozione di nuove disposizioni comunitarie sostitutive.

Come si è visto, la rivoluzione introdotta dalla nuova disciplina comunitaria per garantire la sicurezza dei prodotti alimentari e dei mangimi in Europa, a far tempo dal 1° gennaio 2006, ha lasciato sul terreno morti e feriti, ma le vittime che interessano soprattutto il giurista sono quelle provocate dalla direttiva "killer" n. 2004/41, per la curiosa situazione che tale direttiva ha creato sotto il profilo giuridico.

Ma procediamo con ordine, uscendo di metafora per rendere più evidente la stranezza della situazione da esaminare.

Come sopra ricordato, anche alcune disposizioni

dei citati regolamenti applicabili dal 1° gennaio 2006 (ad esempio: l'art. 17 del regolamento n. 852/2004 in materia igienico-sanitaria dei prodotti alimentari e l'art. 61 del regolamento n. 882/2004 in materia di controlli ufficiali sugli alimenti e sui mangimi) nel procedere all'abrogazione delle direttive precedentemente in vigore nei rispettivi settori, consentono agli Stati membri di continuare ad applicare determinate disposizioni nazionali attuative delle direttive abrogate, fino al momento dell'adozione delle nuove norme comunitarie destinate a sostituirle.

A tale proposito, per quanto possano sorgere perplessità con riferimento all'individuazione delle norme effettivamente applicabili nei casi concreti, appare evidente che, essendo i regolamenti comunitari direttamente applicabili all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, le prescrizioni in essi contenute sono in ogni caso vincolanti, ed i casi dubbi dovranno essere risolti con l'ausilio della tecnica interpretativa che la scienza giuridica mette a disposizione.

Diversa appare invece, sotto il profilo giuridico, la situazione creatasi con l'adozione della direttiva "killer" n. 2004/41.

Questa direttiva, come già accennato, ha abrogato 16 direttive comunitarie precedentemente applicabili in materia igienico-sanitaria, con riferimento ai prodotti alimentari, tra le quali figurano le più importanti direttive disciplinanti in modo verticale gli alimenti di origine animale (ad esempio: direttiva n. 92/46 sul latte e sui prodotti a base di latte; direttiva n. 89/437 sugli ovo-prodotti, etc.).

Orbene, l'art. 4, par. 2 della direttiva "killer" dispone che:

*«In attesa dell'adozione di criteri microbiologici e requisiti in materia di controllo della temperatura secondo quanto previsto dall'art. 4 del regolamento (Ce) n. 852/2004, continuano ad applicarsi i criteri e i requisiti stabiliti nelle direttive di cui all'art. 2, nell'Allegato II della direttiva n. 92/118 CEE o nelle relative norme di attuazione».*

Come si vede, alla direttiva n. 2004/41 vengono attribuite le stesse funzioni che sono state assegnate ai regolamenti sopra citati (n. 852/2004 e n. 882/2004), vale a dire, in primo luogo, quella di abrogare (con l'art. 2) le direttive previgenti, e, in secondo luogo, quella di estenderne la parziale applicazione nel tempo, fino all'adozione delle nuove norme comunitarie sostitutive di quelle abrogate.

Inoltre lo stesso art. 4 par. 2, sopra riportato, stabilisce che fino all'adozione delle nuove norme comunitarie appena richiamate, rimangono applicabili, in alternativa, le disposizioni nazionali contenute *«nelle relative norme di attuazione».*

La pretesa di assimilare gli effetti giuridici prodotti dalla direttiva n. 2004/41 a quelli che vengono prodotti dai due regolamenti citati, con riferimento alle

situazioni sopra richiamate, costituisce, a nostro avviso, un errore di diritto.

A differenza dei regolamenti, le direttive, come è noto, non sono immediatamente applicabili, ma devono essere trasposte in norme nazionali per trovare applicazione all'interno degli ordinamenti degli Stati membri.

Solo in casi particolari, come è pure noto, le disposizioni di una direttiva, il cui termine di recepimento sia già scaduto, possono essere invocate dai singoli cittadini (e dagli operatori) contro uno Stato membro inadempiente che pretenda di applicare nei loro confronti le proprie norme interne rimaste in vigore proprio a causa del suo inadempimento.

Al contrario, in nessun caso uno Stato membro potrà applicare nei confronti dei singoli una disposizione contenuta in una direttiva che lo Stato medesimo non ha provveduto a recepire in modo corretto nel proprio ordinamento interno.

Quanto appena riferito si ricava dalla giurisprudenza ormai consolidata della Corte di giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo.

Se ora vogliamo applicare tale giurisprudenza alla situazione sopra descritta e che qui dobbiamo esaminare, ci rendiamo subito conto che «*i criteri e i requisiti stabiliti nelle direttive*» abrogate dall'art. 2 della direttiva n. 2004/41, non possono trovare alcuna applicazione negli ordinamenti interni degli Stati membri, perché in tali ordinamenti trovano applicazione unicamente le norme nazionali di recepimento e non quelle contenute nelle direttive.

Se, per di più, le direttive contenenti i criteri e i requisiti da applicare sono state abrogate, senza indicare con precisione quali disposizioni delle medesime risultano escluse dall'abrogazione, possono sorgere forti dubbi sulla sopravvivenza, a partire dal 1° gennaio 2006, di specifiche disposizioni contenute nelle direttive, se le stesse non sono state sottratte all'abrogazione in modo espresso ed esplicito.

Esclusa, pertanto, per i motivi appena descritti, la possibilità di continuare ad applicare, nel periodo sopra indicato, le disposizioni contenute nelle direttive abrogate, ne consegue che le uniche disposizioni eventualmente applicabili, nel periodo qui considerato,

sono quelle «*contenute nelle relative norme di attuazione*», vale a dire le disposizioni nazionali che, a suo tempo, avevano recepito, all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, le direttive ora abrogate.

Ma anche a questo proposito possono sorgere dubbi.

La direttiva n. 2004/41, per quanto nella sostanza sia una vera e propria direttiva "killer", perché adottata unicamente per eliminare o modificare numerose direttive da lungo tempo in vigore, è per il resto una normale direttiva che non si distingue dalle altre sotto il profilo giuridico. E come le altre direttive, pertanto, per trovare applicazione negli ordinamenti interni deve essere prima trasposta nella legislazione nazionale.

Orbene, dall'art. 8 della direttiva qui esaminata, si deduce che il suo recepimento all'interno degli Stati membri è stabilito per il 1° gennaio 2006 (che è la data a partire dalla quale trovano applicazione tutti i nuovi regolamenti sopra richiamati). Se, pertanto, entro la data prevista, uno Stato membro non provvedesse a recepire correttamente la direttiva n. 2004/41 nel proprio ordinamento interno, potrebbe verificarsi un vuoto normativo per le ragioni appena esposte.

Ed infatti, risultando abrogate le direttive in materia igienico-sanitaria sopra citate, a partire dal 1° gennaio 2006, senza che le stesse vengano tempestivamente sostituite dalle nuove disposizioni comunitarie in corso di adozione, sarebbe possibile sostenere che le disposizioni nazionali attuative delle direttive abrogate rimangono prive di efficacia, se la direttiva n. 2004/41 non venisse tempestivamente recepita allo scopo di consentire la prosecuzione dell'efficacia delle norme nazionali di attuazione appena menzionate.

Ovviamente è anche possibile che le preoccupazioni appena manifestate si rivelino più teoriche che reali, quantomeno per quanto riguarda l'Italia, dato che il nostro governo sta approntando un provvedimento destinato a recepire nell'ordinamento italiano la direttiva n. 2004/41. Ciononostante ci è sembrato utile segnalare la situazione appena descritta per richiamare l'attenzione sulle strane conseguenze che l'applicazione del diritto comunitario può determinare (6).

## NOTE

- 1) I riferimenti concernenti i regolamenti citati nel testo verranno successivamente forniti nelle note relative.
- 2) In Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – *GuUe* n. L-195/2004
- 3) In Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – *GuUe* n. L-226/2004
- 4) In Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – *GuUe* n. L-35/2005
- 5) In Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – *GuUe* n. L-191/2004. Per completezza di informazione, occorre ricordare che i controlli ufficiali risultano anche disciplinati dal regolamento n. 854/2004 (*Gu-Ue* n. L-226/2004) relativo ai controlli dei prodotti alimentari di origine animale. Questo regolamento non ha però avuto necessità di abrogare alcuna direttiva, perché ha potuto approfittare delle abrogazioni effettuate dal regolamento n. 882/2004 citato nel testo.
- 6) Di tali argomenti e di altri più generali in materia alimentare tratterà ampiamente il volume di prossima pubblicazione presso la CASA EDITRICE GIUFFRÈ di Milano dal titolo: «*La nuova disciplina del settore alimentare e l'Autorità europea per la sicurezza alimentare*».

# L'AUTOCONTROLLO NELLE AZIENDE ZOOTECNICHE: SFIDA IMPOSSIBILE O SCELTA OBBLIGATA?

G. Formato\*, R. Zilli\*, G. De Angelis<sup>□</sup>, S. Saccares\*

\*Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Regioni Lazio e Toscana - <sup>□</sup>Azienda USL Roma B

## PARTE SPECIALE

### Il regolamento (CE) n. 852/2004

Le aziende zootecniche rientrano nella recente definizione di "produzione primaria". Per quest'ultima, secondo il punto 17 dell'art. 3 del regolamento (CE) n. 178/2002, si intendono: "tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici".

Il regolamento (CE) N. 852/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 "sull'igiene dei prodotti alimentari", in applicazione dal 01/01/2006, definisce le modalità ed i termini per l'applicazione dei sistemi di autocontrollo nelle unità produttive di tutto il settore agro-alimentare e specifica molto chiaramente le modalità per realizzare l'autocontrollo a livello delle aziende zootecniche.

Lo stesso regolamento abroga la direttiva 93/43/CEE (recepita in Italia con il D.Lvo 155/97).

Nei *considerata* di tale regolamento, si ribadiscono i seguenti concetti:

1. uno degli obiettivi fondamentali della legislazione alimentare è il conseguimento di un elevato livello di protezione della vita e della salute umana. Tale punto era stato peraltro già esplicitato dal regolamento (CE) n. 178/2002 e dalla direttiva 93/43/CEE;
2. obiettivo delle nuove norme d'igiene è quello di garantire un elevato livello di tutela dei consumatori per quanto concerne la sicurezza degli alimenti;
3. le norme comunitarie in materia di sanità su tematiche specifiche inerenti la produzione e l'immissione sul mercato di alimenti possono ridurre le barriere commerciali e contribuire alla creazione di mercato interno, garantendo, al tempo stesso, un elevato livello di tutela della salute pubblica;
4. i "principi comuni" o "norme generali" di igiene (es. la responsabilità dei fabbricanti e delle autorità competenti, i requisiti strutturali, i requisiti operativi ed igienici, le procedure di riconoscimento degli stabilimenti, i requisiti per il magazzinaggio ed il trasporto, i bolli sanitari) costituiscono una valida base per la produzione igienica di tutti gli alimenti;
5. esistono "norme specifiche" di igiene, per determinati alimenti, quali, ad esempio, gli alimenti di origine animali;

6. per garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la filiera è necessaria una strategia integrata, dal luogo di produzione primaria al punto di commercializzazione o esportazione;

7. la rintracciabilità degli alimenti, così come prevista dal regolamento (CE) N. 178/2002, è un elemento essenziale per garantire la sicurezza alimentare;

8. gli alimenti importati nella Comunità devono rispondere ai requisiti generali fissati dal regolamento (CE) N. 178/2002, oppure rispondere a norme equivalenti;

9. la normativa comunitaria sull'igiene degli alimenti dovrebbe essere avvalorata da pareri scientifici forniti su richiesta dall'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) di Parma;

Per quanto concerne il sistema dell'analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo (*Hazard Analysis Critical Control Point – HACCP*), sempre nei *considerata*, il Regolamento 852/2004, riporta:

1. la sicurezza alimentare è perseguibile con la definizione di requisiti minimi di igiene da parte della legislazione alimentare, l'adozione del sistema HACCP da parte degli operatori e l'effettuazione di controlli ufficiali da parte delle Autorità competenti.

Le norme di igiene devono avere come obiettivo quello di portare ad una riduzione dei patogeni ed il raggiungimento di standard di produzione;

2. il sistema HACCP è uno strumento volto ad aiutare gli operatori del settore alimentare a conseguire un livello più elevato di sicurezza alimentare. Tale sistema non dovrebbe essere considerato come un meccanismo di autoregolamentazione e non dovrebbe sostituire i controlli ufficiali.

3. l'applicazione dei principi del sistema HACCP alla produzione primaria non è ancora praticabile su base generalizzata, almeno per il momento. Ad ogni modo, la Commissione valuterà, entro il 20 maggio 2009, l'opportunità e la fattibilità di prevedere l'estensione di tale sistema anche agli operatori del settore alimentare impegnati nella produzione primaria (art. 16).

Manuali di corretta prassi operativa dovrebbero tuttavia incoraggiare l'uso di prassi corrette in materia di igiene a livello di azienda agricola. Se occorre, tali manuali dovrebbero essere integrati da norme specifiche per la produzione primaria. In ogni caso, per conseguire un

elevato livello di sicurezza per la salute pubblica è necessario identificare e controllare adeguatamente i pericoli che possono inficiare gli alimenti a livello della produzione primaria;

4. la messa a punto di procedure basate sui principi del sistema HACCP non dovrebbe *inizialmente* essere applicato alla produzione primaria, ma la fattibilità della sua estensione sarà uno degli elementi del riesame che la Commissione effettuerà in seguito. E' tuttavia opportuno che gli Stati Membri incoraggino gli operatori a livello della produzione primaria ad applicare tali principi per quanto possibile;

5. l'efficace applicazione del sistema HACCP implica la collaborazione e l'impegno pieni dei dipendenti delle imprese alimentari. Essa inoltre prevede necessariamente una formazione dei dipendenti delle imprese alimentari;

6. il sistema HACCP dovrebbe essere caratterizzato da "*flessibilità*" in maniera tale da poter essere applicato anche nelle piccole imprese. Tale flessibilità comporta il fatto che non in tutte le imprese alimentari è possibile identificare punti critici di controllo, che in alcuni casi, le prassi in materia di igiene possono sostituire la sorveglianza dei punti critici di controllo, e che il requisito di stabilire limiti critici non implica la necessità di fissare un limite numerico in ciascun caso. Anche il requisito di conservare documenti deve essere "flessibile", onde evitare oneri inutili per le imprese molto piccole.

La flessibilità va applicata anche durante la valutazione dei requisiti strutturali degli stabilimenti e l'approvazione di metodiche tradizionali nelle fasi della produzione, trasformazione o distribuzione di alimenti. Diviene molto importante tale concetto, soprattutto nelle regioni soggette a particolari vincoli geografici.

Tuttavia, viene ribadito che la flessibilità non deve compromettere gli obiettivi di tutela della salute dei consumatori e che deve risultare pienamente trasparente.

### **I principi di carattere "generale"**

Diversi sono i *principi di carattere "generale"* (art. 1) richiamati dal regolamento 852/2004 ed indirizzati a tutti operatori del settore alimentare:

1. la responsabilità primaria per la sicurezza alimentare è affidata agli operatori del settore alimentare; essi devono collaborare con le Autorità competenti registrando e chiedendo il riconoscimento delle loro attività, come pure dimostrando che stanno attuando (ad eccezione degli operatori della produzione primaria) delle procedure basate sui principi del sistema HACCP;

2. garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, a cominciare dalla produzione primaria;

3. rispettare la catena del freddo per gli alimenti da mantenere a temperatura controllata, soprattutto per i congelati. Le decisioni da adottare per il controllo delle

temperature devono poggiarsi su una valutazione scientifica dei rischi;

4. applicare il sistema HACCP, unitamente alle corrette prassi igieniche, per accrescere la responsabilità degli operatori del settore alimentare. I manuali di corretta prassi igienica devono rappresentare uno strumento per gli operatori che, a tutti i livelli della catena alimentare, li possa aiutare ad applicare il sistema HACCP e ad osservare le norme igieniche;

5. gli alimenti importati dovranno quanto meno possedere gli stessi standard igienici degli alimenti prodotti nella UE.

Rimangono comunque valide le norme nazionali per quello che riguarda i criteri microbiologici, il controllo delle temperature, il campionamento e le analisi, fino a quando non verranno emanate specifiche norme comunitarie sull'argomento.

La parte A dell'allegato I del regolamento (CE) N. 852/2004, tratta dei *requisiti generali in materia di igiene* che devono essere rispettati dagli operatori del settore alimentare che effettuano la produzione primaria e le operazioni associate (trasporto, magazzinaggio e manipolazione di prodotti primari; trasporto di animali vivi; trasporto dei prodotti della caccia e della pesca):

a) adottare misure di controllo per quanto riguarda le contaminazioni da parte di aria, suolo, acqua, mangime, medicinali veterinari;

b) gestire il magazzinaggio, la gestione e l'eliminazione dei rifiuti e delle sostanze pericolose;

c) adottare misure per la salute animale;

d) adottare misure per il benessere animale;

e) adottare programmi di monitoraggio e controllo delle zoonosi;

f) tenere puliti e, ove necessario, disinfettare tutti gli impianti per la produzione primaria;

g) tenere puliti e, ove necessario, disinfettare le attrezzature, i contenitori, le gabbie ed i veicoli;

h) assicurare la pulizia degli animali inviati al macello e, ove necessario, degli animali da produzione;

i) utilizzare acqua potabile o acqua pulita, in modo da prevenire contaminazioni;

j) garantire che il personale addetto alla manipolazione dei prodotti alimentari stia in buona salute ed abbia ricevuto formazione sui rischi sanitari;

k) prevenire contaminazioni connesse ad animali ed insetti nocivi;

l) prevenire le malattie trasmesse da alimenti mediante misure precauzionali al momento dell'ingresso in allevamento di nuovi animali e la segnalazione dei focolai;

m) tenere conto dei risultati di analisi effettuate che abbiano rilevanza per la salute umana;

n) usare correttamente gli additivi per i mangimi ed i medicinali veterinari, come previsto dalla normativa specifica

o) adottare opportune misure correttive dopo che sono stati evidenziati problemi durante i controlli ufficiali.

Gli operatori del settore alimentare che allevano animali o producono prodotti di primari d'origine animale devono tenere e conservare registrazioni per un periodo di tempo adeguato e commisurato alla natura ed alle dimensioni dell'impresa; tali registrazioni dovranno riguardare:

1. la natura e l'origine degli alimenti somministrati agli animali;
2. i prodotti medicinali veterinari o altre cure somministrate agli animali, con date e periodi di sospensione;
3. l'insorgenza di malattie che possono incidere sulla sicurezza dei prodotti d'origine animale;
4. i risultati delle analisi effettuate su campioni prelevati da animali o altri campioni prelevati a scopi diagnostici, che abbiano rilevanza per la salute umana;
5. le segnalazioni pertinenti sui controlli effettuati su animali o prodotti di origine animale.

Gli operatori potranno essere assistiti da altre figure professionali nella gestione delle registrazioni, quali veterinari, agronomi e tecnici agricoli.

Tra le *misure igieniche specifiche* che gli operatori devono rispettare, vengono annoverati, invece: il rispetto dei criteri microbiologici, il rispetto delle procedure necessarie a garantire la sicurezza degli alimenti, il rispetto delle temperature previste cui sottoporre gli alimenti ed il mantenimento della catena del freddo, il ricorso a campionamenti ed analisi di laboratorio.

I *manuali di corretta prassi operativa* hanno funzione di ausilio per gli operatori del settore alimentare nell'adempimento degli obblighi che essi devono svolgere ai fini di controllare i rischi delle loro attività e garantire così la sicurezza alimentare (art. 4, comma 6) per quanto di loro competenza. Essi possono avere carattere nazionale o comunitario e la loro divulgazione deve essere incoraggiata. Il loro impiego rimane comunque a carattere volontario.

L'elaborazione di *manuali nazionali* di corretta prassi operativa in materia di igiene e di applicazione dei principi del sistema HACCP dovrà essere promossa dai singoli Stati Membri e svilupparsi tenendo conto del Codex Alimentarius, in collaborazione tra i rappresentanti delle categorie dei soggetti coinvolti, le Autorità competenti e le Associazioni di consumatori. Gli Stati Membri dovranno garantire che i manuali nazionali siano stati elaborati a norma del regolamento 852/2004, prevedendo quindi il rispetto dei requisiti d'igiene (generali e specifici) e la predisposizione di procedure basate sui principi del sistema HACCP. In ogni caso, tali manuali dovranno risultare funzionali per i settori coinvolti. I manuali nazionali elaborati vengono

trasmessi dagli Stati Membri alla Commissione, che predisporrà un sistema per la loro registrazione e per la visione da parte degli Stati Membri.

I manuali di corretta prassi elaborati ai sensi della direttiva 93/43/CEE si continueranno ad applicare solamente se in linea con le indicazioni dettate dal Regolamento 852/2004.

L'elaborazione di *manuali comunitari*, invece, verrà effettuata dalla Commissione previa consultazione dei soggetti interessati dal manuale, le Autorità competenti, le Associazioni di consumatori ed un Comitato Permanente per la Catena Alimentare e la Salute degli Animali. Quest'ultimo, avrà anche il compito di riesaminare periodicamente ogni manuale elaborato per garantirne la funzionalità alla luce degli sviluppi tecnologici e scientifici.

*I manuali di corretta prassi operativa che riguardano la produzione primaria*, dovranno prendere in considerazione i seguenti aspetti (parte B dell'allegato I del regolamento (CE) N. 852/2004):

- a) le possibili contaminazioni da micotossine, metalli pesanti e materiale radioattivo;
- b) l'impiego dell'acqua;
- c) l'adeguata gestione ed eliminazione di animali morti, dei rifiuti e dello strame;
- d) il corretto impiego del farmaco;
- e) il corretto impiego degli additivi nei mangimi;
- f) la preparazione, il magazzinaggio, l'uso e la rintracciabilità dei mangimi;
- g) le misure atte ad evitare l'introduzione di malattie trasmesse all'uomo tramite gli alimenti;
- h) la segnalazione alle autorità competenti di malattie trasmissibili con gli alimenti;
- i) le procedure per garantire che gli alimenti siano prodotti, manipolati, imballati, immagazzinati e trasportati in condizioni igieniche adeguate (incluse le procedure di pulizia e di controllo sugli animali infestanti);
- l) le misure per la pulizia degli animali;
- m) le misure inerenti la gestione e la tenuta della documentazione.

### **Considerazioni e conclusioni**

Il regolamento 852/2004 intende stabilire una base comune in materia d'igiene per tutti gli operatori del settore alimentare, segue la politica "dalla stalla alla tavola" ed il sistema HACCP viene indicato quale strumento da adottare per garantire la sicurezza degli alimenti. Da quest'ultimo obbligo viene comunque esclusa la produzione primaria, alla quale si richiede la sola applicazione dell'autocontrollo seguendo le Buone Prassi Igieniche ed utilizzando registri di riferimento.

Per quanto concerne il settore zootecnico, le registrazioni riguarderanno: l'identificazione degli animali, gli alimenti ed i medicinali somministrati, le

zoonosi ed i patogeni trasmissibili con gli alimenti, i risultati delle analisi sia in autocontrollo che ufficiali.

Ma quali sono state le motivazioni per cui il sistema HACCP non verrà richiesto per la produzione primaria? Prendendo sempre in considerazione il settore zootecnico, è possibile effettivamente evidenziarne alcune "tipicità" che rendono più difficoltosa l'applicazione del sistema HACCP a tale livello:

- 1) difficoltà nell'applicare gli schemi teorici del sistema HACCP all'ambiente di allevamento dell'azienda agricola;
- 2) difficoltà nel costruire il diagramma di flusso;
- 3) difficoltà nell'individuazione e nella attribuzione della giusta significatività ai diversi pericoli evidenziati.

Malgrado tutto, però, tale Sistema sarebbe comunque applicabile anche agli allevamenti zootecnici.

Devono quindi esserci state altre motivazioni, probabilmente a carattere "politico", per cui il Parlamento Europeo ha deciso di mettere dei freni all'applicazione del Sistema HACCP.

Le ragioni di fondo probabilmente sono state quelle di:

evitare di colpire un settore già in crisi per le varie emergenze insorte negli ultimi anni (quali la mucca pazza, l'afta epizootica, l'influenza aviaria, la blue

tongue) con un ulteriore aggravio economico connesso all'implementazione del sistema HACCP;

prevedere un periodo di "adattamento" all'idea di applicare anche alla produzione primaria un sistema probabilmente molto lontano dall'approccio più "pratico" degli operatori del settore zootecnico, non ancora sufficientemente preparati a questo passo.

Tali motivazioni sono risultate, in definitiva, prevalenti anche rispetto alla posizione di quegli Stati Membri che, all'interno dell'Unione Europea, rappresentano gli interessi di culture e sistemi produttivi legati a produzioni intensive e culturalmente più propensi ad accettare la "filosofia" dell'autocontrollo.

Sono quindi queste le motivazioni che hanno spinto il legislatore europeo a "temporeggiare" ed a considerare al giorno d'oggi il sistema aziendale degli allevamenti non ancora pronto per l'applicazione del sistema HACCP. E' possibile quindi scorgere nella figura del legislatore europeo una persona attenta alla crisi che già sta attraversando il settore zootecnico ai giorni nostri e che ha ben presente il recente "allargamento" a 25 Paesi dell'UE. Una persona che, in poche parole, sente la necessità di non perdere un sano rapporto di fiducia e di collaborazione tra il settore della produzione e gli addetti alla tutela degli aspetti igienico-sanitari, per una scelta troppo frettolosa.

## BIBLIOGRAFIA

- Circolare del Ministero della Sanità del 7/08/1998, n. 11.
- FAO/WHO(1997) *Codex Alimentarius: Food Hygiene – The basic Text*, Joint FAO/WHO Food Standards Programme, Rome.
- Decreto Legislativo 26 maggio 1997 N. 155; Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE, concernenti l'igiene dei prodotti alimentari.
- H.A.C.C.P. In *The Meat Industry – Martyn Brown*, C.R.C. PRESS edizione 2000, pagg. 42 –76.
- Libro bianco Commissione UE 10/02/2000 sulla Sicurezza Alimentare.
- Magazzù S. "L'autocontrollo nella produzione primaria". Relazione presentata al Convegno: "Sicurezza Alimentare: novità attese e riflessi applicativi", Alessandria, Camera di Commercio, 15 Novembre 2002.
- Proposta di legge Comunitaria 27 gennaio 2003 - COM 33 def.
- Regolamento (CE) N. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.
- Regolamento (CE) N. 852/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari.
- *The Role of the food animal veterinarian in the H.A.C.C.P.* – *Buntayn B.*, JM Vet Med Assoc. Edition 1997, pag. 492 – 495.
- *Why HACCP fails – Mitchell RT*, Food Control, edition 1998, pag. 21 – 31.

Per contattare gli autori <gioformato@yahoo.es>

## MICOTOSSINE E L'OPZIONE OGM: QUALI DATI PER QUALI RIFLESSIONI

Egregio Direttore,

Vorrei portare un contributo alle riflessioni degli autori dell'articolo in oggetto.

Innanzitutto vorremmo ribadire che il problema Micotossine è decisamente più vasto e diffuso di quanto oggi non si conosca e che l'impegno, ultra decennale, profuso da Coop su tutte le produzioni a rischio, trova, nell'esperienza di filiera mais, una delle migliori applicazioni dell'approccio integrato alla prevenzione del rischio.

Siamo rimasti abbastanza perplessi nel notare come, in tutto il lavoro pubblicato, gli autori si siano soffermati solo su alcuni passaggi dei lavori citati, ed in particolare:

1. Per quanto riguarda la nostra linea guida viene citato solo il trattamento alla piralide non menzionando le nostre reali conclusioni ovvero che il problema Micotossine nel mais non ha un solo punto critico e non ha una sola soluzione. Proprio per questo il nostro HACCP (specifico) richiede tra gli altri:

- il controllo dello stato di coltivazione (evitare gli stress)
- il monitoraggio e controllo della piralide (solo se il problema è presente)
- ma anche e soprattutto, le modalità di raccolta, di essiccazione di stoccaggio.

Le nostre ricerche dimostrano che la risoluzione di uno solo di questi problemi, avulsi dal resto, non porta a risultati positivi.

2. Stessa sorte è toccata alla pubblicazione del Dr. Munkvold che a corollario della tabella da voi pubblicata sul rapporto micotossine e mais Bt commentata in questo modo "*.....E' stata studiata l'efficacia dell'uso di ibridi di mais Bt per ridurre indirettamente l'accumulo di aflatossine, ma non sono state riportate riduzioni significative.....La presenza di aflatossine è influenzata dalle ferite causate dagli insetti ma più importanti sono i fatti ambientali come la siccità.....La resistenza transgenica agli insetti nel mais ha fornito un mezzo efficace per ridurre il rischio di alcune micotossine, in particolare la fumonisina, a causa della associazione tra le ferite causate dagli*

*insetti e l'accumulo di micotossine nel mais. Questo approccio, comunque, non è adeguato per una soluzione a lungo termine per la fumonisina, poiché il Fusarium può penetrare nei chicchi senza l'aiuto di insetti.*"

Quindi non solo non è una soluzione per l'Aflatossina ma non lo è nemmeno, nel lungo periodo, per la Fumonisinina.

Infine un commento allo studio del Prof. Pietri. Purtroppo la media nei tre anni è certamente migliore nel mais BT (nessuno lo ha mai negato) ma supera comunque la faticosa soglia di legge fissata in 2000 ppb.

Tutto questo dimostra, al di là di ogni ragionevole dubbio, come ancora molto ci sia da studiare prima di stabilire con certezza relazioni positive tra eventi transgenici e riduzione delle Micotossine pericolose; non solo ma ci spingono a porre l'attenzione a come sia rischioso mandare al mondo della produzione messaggi semplificati su questo aspetto proprio per non correre il rischio, nuovamente, di veder distruggere quintali di latte e non, come doveroso, il Mais eventualmente contaminato.

Pertanto l'affermazione che "*l'utilizzo di varietà GM per la resistenza alla piralide costituiscono un ulteriore ed efficace strumento....*" ci pare francamente azzardata ma soprattutto priva di riflessioni di tipo economico.

Siamo sicuri che potremo vincere le sfide della maicoltura italiana coltivando mais Ogm?

I vantaggi saranno in grado di renderci competitivi, con le produzioni transgeniche dei nuovi paesi europei o con le importazioni dal nord e Sud America.

Come sistema Italia il rischio, prima di tutto di omologazione, ma anche di contaminazione ecc.. è bilanciato da reali benefici?

Come Coop siamo convinti di no.

Claudio Mazzini  
Responsabile Innovazione e Valori  
Coop Italia - Direz. Qualità

## OGM, MICOTOSSINE E RITORNI ECONOMICI

Gentile Dr. Mazzini,

in attesa del materiale di approfondimento che ci ha promesso, la ringraziamo per la sua lettera perché non solo ci offre la possibilità di approfondire quanto esposto nel nostro articolo sul rapporto tra OGM e micotossine (1), ma ci consente anche di svolgere alcune considerazioni di ordine socio-economico sul tema più generale degli OGM.

### Considerazioni Tecnico-Scientifiche

Per rispondere brevemente alle questioni di natura scientifica da lei sollevate, vorremmo dichiararci più che concordi sul fatto che sia necessario un approccio il più olistico possibile al tema micotossine. Avevamo peraltro dedicato un'intera sezione del nostro articolo (3. Metodi di Controllo, p. 108-109) proprio per affrontare, almeno in sintesi, i fattori più rilevanti che consentono un efficace controllo delle micotossine nel mais in fase di pre-raccolta, raccolta e post-raccolta.

Siamo altrettanto consapevoli che il mais Bt, resistente alla piralide, da solo non può essere la soluzione alla problematica delle fumonisine; nel nostro articolo rilevavamo come "il semplice uso di tali varietà non sempre è sufficiente a riportare i valori all'interno dei limiti di legge" (p. 110).

E' inoltre vero che Munkvold non ritiene gli OGM attualmente in commercio la soluzione migliore al problema delle micotossine, sostenendo che l'approccio più promettente sia l'uso di OGM disegnati *ad hoc* per resistere in modo diretto all'attacco del fungo (2). Munkvold peraltro precisa, come anche da lei riportato, che ad oggi l'utilizzo di ibridi transgenici Bt, che consentono un controllo indiretto del fungo tramite la riduzione della presenza di piralide, si è rivelato "uno strumento efficace per ridurre il rischio di alcune micotossine, in particolare le fumonisine, a causa della associazione tra le ferite causate dagli insetti e l'accumulo di micotossine nel mais".

In sostanza, alla luce delle considerazioni fin qui svolte e quanto già rilevato nell'articolo ci sentiamo di concludere che:

- 1) il problema delle micotossine è molto complesso e richiede un approccio quanto più olistico possibile. In ogni caso, un qualsiasi piano di contenimento deve necessariamente partire dall'adozione di buone pratiche agricole, prerequisito fondamentale di qualunque tipo di agricoltura che voglia definirsi di qualità;
- 2) tra le diverse classi di micotossine, la più problematica nel contesto maidicolo italiano è quella delle fumonisine per la quale il nostro mais è risultato fuori norma, e non di poco, per ben 7 anni sugli 8 monitorati ed il trend del 2005 non fa presagire miglioramenti in tempi brevi, nonostante diversi protocolli di gestione siano allo studio da anni;
- 3) è stata dimostrata in letteratura la correlazione tra presenza di piralide e contenuto di fumonisine; peraltro anche nel contesto italiano in zone a più alta infestazione di piralide è stata rilevata una maggior presenza di fumonisine;
- 4) la lotta alla piralide, in presenza di infestazione, risulta una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per il controllo delle fumonisine;
- 5) il controllo della piralide in Italia prevede l'uso di insetticidi e, raramente, di insetti antagonisti, ed è praticato solo in caso di infestazioni molto pesanti in quanto costoso e poco efficiente;
- 6) il mais Bt ha dato prova di poter controllare la piralide efficacemente, con bassi costi agronomici ed economici (agrochimici, acqua, carburante e ore lavoro, resa per ettaro) anche in prove sperimentali condotte in Italia;
- 7) nelle prove sperimentali svolte si è osservata una riduzione media nel contenuto di fumonisine nei campi Bt di circa l'80% rispetto alle corrispondenti varietà convenzionali
- 8) tale riduzione non sempre è stata sufficiente a riportare il contenuto di fumonisine entro i limiti di legge.

E' pertanto possibile affermare che l'uso di varietà GM Bt costituisce uno strumento per il controllo della piralide più efficace, sicuro ed economico dell'uso di composti agrochimici ad azione insetticida. Il loro utilizzo è inoltre in grado di ridurre in modo significativo il contenuto di fumonisine e, se accoppiato a buone pratiche agricole, potrebbe consentire, anche nel contesto italiano, un efficace contenimento della problematica fumonisine nel mais, soprattutto per quelle partite che oggi presentano livelli di contaminazione di poco superiori ai limiti di legge (e.g. il 63% del raccolto 2004, cfr. Tab.3, p. 108 (1).

Fin qui la scienza.

### **Implicazioni Socio-economiche**

Per quanto riguarda le implicazioni socio-economiche non trattate nell'articolo, in quanto limitato a verificare il rapporto tra micotossine e OGM, vorremmo condividere con lei alcune considerazioni e fornire al dibattito in corso alcuni spunti di riflessione.

- 1) Le due principali colture OGM a livello mondiale, mais e soia, sono intensivamente utilizzate nelle nostre produzioni zootecniche sottoforma di mangimi. Attualmente, soprattutto per quanto riguarda la soia, la produzione agricola nazionale è assolutamente deficitaria, rappresentando a mala pena l'8% del fabbisogno interno, e la superficie a soia è in continuo calo (3). Le previsioni per il futuro, a partire dalla riforma della PAC, non indicano cambi di tendenza. Per far fronte alle necessità mangimistiche la zootecnia italiana è quindi costretta ad approvvigionarsi dall'estero ed in particolare da USA, Argentina e Brasile, ovvero nazioni che investono grandi superfici ad OGM (4).
- 2) A causa della incapacità di garantire lo status di non-OGM di tali produzioni, molti mangimisti hanno adottato la politica di etichettare "precauzionalmente" i loro prodotti come "contenenti OGM", anche alla luce del fatto che non è prevista dalla normativa europea l'etichettatura dei prodotti derivati da animali alimentati con OGM (5). Peraltro, l'uso di tali mangimi avviene da anni anche nelle produzioni di punta del nostro paese come il Parmigiano Reggiano, senza per questo intaccarne né le proprietà organolettiche né la qualità (6).
- 3) Questa mancanza di domanda contribuisce ulteriormente a scoraggiare la produzione di soia nazionale, per definizione non-OGM, che non solo non vede riconosciuto alcun *premium price*, ma viene anzi generalmente pagata alla borsa merci di Bologna (7) e di Milano (8) diversi €/tonnellata in meno di quella estera, anche perché giudicata di qualità (intesa in senso oggettivo) inferiore. Semmai sono i trasformatori, in particolare gli oleifici, a veder riconosciuto un premio maggiore per farine di soia dichiarate non-OGM, ma non gli agricoltori. Nel caso del mais esiste invece un'unica quotazione che non differenzia OGM e non-OGM e che non costituirebbe stimolo a produzioni OGM-free in presenza di vantaggi per l'agricoltore nel coltivare OGM.

Questo indica chiaramente come oggi non solo non esista, e non possa esistere, in Italia un vero mercato per soia e mais non-OGM, ma soprattutto come a guadagnare dalla scelta non-OGM non siano certo gli agricoltori italiani, i quali peraltro da una recente indagine Eurisko non paiono così ostili alla tecnologia (9).

Se si aggiunge che gli agricoltori che utilizzano OGM, a livello mondiale, ottengono un guadagno aggiuntivo medio, in termini di maggior produttività e minori costi operativi, attorno ai 30/40 €/ettaro (10) e che tale beneficio è indipendente dalle dimensioni aziendali, viene da chiedersi se effettivamente i nostri agricoltori ci guadagnino qualcosa dalla scelta OGM-free cui sono costretti da anni.

Prima di chiudere questa nostra discussione vorremmo affrontare anche un ulteriore aspetto che riteniamo fondamentale. Osservando le esternalità ambientali collegate alle pratiche agricole si può notare che l'uso di varietà OGM resistenti a piralide sarebbero in grado di ridurre, già oggi, l'uso di insetticidi su oltre 70.000 ettari di mais in Italia (superficie peraltro destinata ad aumentare significativamente con l'introduzione effettiva della soglia sulle fumonisine), e con essi anche il consumo di acqua (per la loro preparazione) e di carburanti e ore lavoro (per la loro somministrazione), per non parlare delle mancate perdite di produzione che consentirebbero di ridurre le importazioni da cui il nostro paese è dipendente. E' possibile dunque comprendere come il beneficio di tale innovazione tecnologica non solo potrebbe andare ad incidere positivamente sul reddito degli operatori agricoli, ma anche sulle risorse chiave del pianeta. Costringere il nostro paese, o i paesi da cui importiamo, ad adottare scelte OGM-free potrebbe incidere, e non solo marginalmente, sulle nostre e loro risorse ambientali.

In conclusione riteniamo opportuno sottolineare che purtroppo i dati scientifici sono questi e, se si vuole operare per il bene del nostro settore agricolo, non si può fingere di non vederli. Scelte economiche pro- o anti-OGM, seppur legittime, non dovrebbero usare la scienza per autolegittimarsi, ma semmai partire da essa per operare scelte che vadano verso un futuro realmente sostenibile.

Rinnovando fin da ora la nostra disponibilità a discutere ed approfondire anche altri aspetti della tematica OGM quali coesistenza, sicurezza alimentare e diritto di scelta dei consumatori, la salutiamo cordialmente.

Davide Ederle  
 Paolo Voltolina

## NOTE

- 1) D. Ederle, P. Voltolina "Micotossine e l'opzione OGM: quali dati per quali riflessioni". *Alimenta* N. 5 Anno XIII Maggio 2005. 104-111
- 2) G.P. Munkvold "Cultural and genetic approaches to managing mycotoxins in maize". *Annu. Rev. Phytopathol.* 2003. 41:99-116
- 3) Faostat
- 4) Nomisma "Scenari biotech e filiere zootecniche tipiche: fondamentalismo o sviluppo" Marzo 2004
- 5) Dir. 2001/18/CE, Reg. 1829/2003/CE, Reg. 1830/2003/CE
- 6) A. Bonati, Presidente del consorzio del Parmigiano Reggiano, intervistato da "Il Salvagente" del 22-29 settembre 2005
- 7) Borsa Merci di Bologna – Listino aggiornato
- 8) Borsa Agraria di Milano – Listino aggiornato
- 9) Eurisko Ogm cosa ne pensano le imprese agricole italiane. Ottobre 2005
- 10) Nomisma "OGM: produzione e uso delle sementi" Novembre 2005

\* \* \*

## BURRO E BURRO DI QUALITÀ

Caro Direttore,

seguo con vivo interesse la "storia infinita del burro italiano" e così non poteva sfuggirmi la parte riservata al burro di siero trattata nelle due puntate pubblicate nei numeri 9 e 10 di *ALIMENTA* nelle quali mi vedo chiamato a testimone di un passato che ritorna.

Naturalmente la cosa mi fa piacere anche se purtroppo vedo che non c'è progresso. E dunque analizzare burri di centrifuga, di affioramento e di siero per arrivare alla conclusione che il quadro acidico non presenta differenze costituisce esercizio che interessa solo gli analisti e non certo i cultori della qualità. Fui criticato illo tempore per aver scritto che limitare il paragone al solo valore nutrizionale è come voler sostenere che si può condire l'insalata con l'olio di sansa perché tanto la composizione chimica è la stessa di quella dell'olio extra vergine d'oliva e perciò il valore nutrizionale è pari. Ma non c'è consumatore che sia tentato da un simile azzardo stante l'abissale differenza delle caratteristiche organolettiche fra i due tipi di olio e così possiamo domandarci: perché il consumatore non dovrebbe preferire il burro di centrifuga a quello di siero? L'importante è che sia messo in grado di apprezzare la differenza non di propinarci una miscela a sua insaputa come purtroppo autorizza la legge 202 del 1983.

A questo riguardo G. Losi, S. Pignedoli e F. Coloretti mi chiamano in causa nel loro articolo apparso su "Scienza e Tecnica Lattiero-Casaria" nel numero di marzo-aprile di quest'anno riportando il mio editoriale

dal titolo "La leggina sul burro" pubblicato nel 1984 su "La Rivista della Società Italiana di Scienza dell'Alimentazione" della quale ero direttore. Di questo li ringrazio anche perché mi danno la possibilità di tornare sull'argomento "burro di qualità", altra questione mai risolta. Alla formulazione della lettera del Ministero della Sanità del 6 febbraio 1984 (riportata nel testo integrale a chiusura della parte VI della "storia infinita") ho collaborato io stesso nella mia qualità di direttore dei laboratori alimenti dell'Istituto Superiore di Sanità cui il Ministero si era rivolto per la richiesta di parere sullo schema di decreto formulato dall'allora Ministero dell'Agricoltura. Fu in quell'occasione che intervenni per far rilevare l'assurdità del criterio che fissava per il "burro di qualità" caratteristiche igienico-sanitarie addirittura inferiori a quelle del "burro" tout court.

Dopo di che non se ne fece più niente e leggendo la "storia infinita" apprendo che a tutt'oggi il problema permane insoluto. Si deve alla tua costanza se la questione è rimessa all'onore della cronaca ma non credo che nessuno ti sarà grato, anzi, penso che il prefato Ministero dell'Agricoltura, anche se ha cambiato nome, non se ne occuperà per la semplice ragione che prevale l'interesse degli operatori del settore su quello dei consumatori.

Comunque ti incoraggio a proseguire.

Riccardo Monacelli  
 già Direttore dei Laboratori Alimenti  
 Istituto Superiore di Sanità

# RESPONSABILITÀ DEL LEGALE RAPPRESENTANTE DI AZIENDA DI DIMENSIONI RIDOTTE \*

A. Montagna - Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione

Con decisione del 14 giugno 2005, la Corte di Cassazione ha annullato con rinvio la sentenza di condanna del legale rappresentante di una piccola società di imbottigliamento di acqua minerale, richiedendo al giudice del rinvio di accertare la esistenza ed idoneità della dedotta delega a favore di un terzo, ritenuta non esimente dal giudice di merito sia per le ridotte dimensioni dell'azienda, sia per il mancato controllo da parte dell'imprenditore.

La pronuncia della sezione terza necessita di una serie di puntualizzazioni, in quanto, pur affermando la inidoneità in assoluto del criterio dimensionale per la esclusione della delegabilità, non fornisce un quadro completo delle condizioni di operatività della delega di funzioni al fine di individuare esattamente il soggetto responsabile allorchè l'illecito penale è posto in essere in una struttura societaria.

La valenza e legittimità della delega di poteri nell'ambito della struttura aziendale è unanimemente ammessa dalla dottrina e dalla giurisprudenza, alle condizioni che si esamineranno in seguito. Tale legittimità ha altresì superato il vaglio della corte costituzionale, che sia pure occupandosene in materia di omesso pagamento di contributi previdenziali ed assicurativi, aveva osservato come la stessa giurisprudenza ordinaria avesse inquadrato nei giusti limiti la responsabilità penale dell'imprenditore "*quando gli obblighi che, in via generale gli fanno carico per legge, siano stati ripartiti, avuto riguardo soprattutto alla vastità dell'azienda, tra i suoi collaboratori, escludendola quando risulti che nell'assegnare i vari compiti a ciascun collaboratore abbia impartito precisi ordini e valide direttive e, potendolo, abbia esercitato opportuni ed adeguati controlli*" (1). Infatti la stessa giurisprudenza ha sottolineato come il legale rappresentante dell'ente imprenditore, quale persona fisica attraverso la quale la persona giuridica agisce nel campo delle relazioni intersoggettive non può esimersi da responsabilità adducendo una propria incompetenza tecnica o l'ignoranza dello stato degli impianti, aggiungendo che tali condizioni gli impongono o di astenersi dall'assumere l'incarico dirigenziale o di conferire in modo formale a soggetti tecnicamente idonei l'incarico di osservare le norme di quello specifico settore di tutela (2).

L'istituto della delega di funzioni, in un primo momento non ricavabile da nessuna disposizione regolamentare, è nato come creazione giurisprudenziale, che trae origine dagli artt. 1703 e seg. del codice civile, elaborata in ossequio al precetto costituzionale della personalità della responsabilità penale ed è, pertanto, alle varie condizioni individuate dalla stessa giurisprudenza che occorre fare riferimento per costruire una figura dogmaticamente compiuta, con la iniziale premessa che

la ammissibilità della delega di funzioni determina *una dilatazione piuttosto che un restringimento* del numero dei soggetti chiamati ad adempiere agli obblighi imposti per la tutela degli interessi primari protetti, così che la eventuale ripartizione dei compiti all'interno dell'impresa oltre a non attenuare gli obblighi non può essere utilizzata al di là delle effettive necessità delle strutture organizzative complesse al fine di operare uno scivolamento della responsabilità verso i quadri medio bassi dell'organizzazione.

Peraltro con la entrata in vigore del D. Lgs. 19 settembre 1994 n. 626, come modificato dal D. Lgs. 19 marzo 1996 n. 242, l'istituto della delega ha trovato un suo riconoscimento normativo, sia pure nel settore della tutela della sicurezza ed igiene del lavoro, allorchè si precisa quali sono gli adempimenti prevenzionali che il datore di lavoro non può delegare (ex art. 1, comma 4 ter) o che nelle aziende familiari e in quelle minori (con meno di dieci addetti) il datore di lavoro non può delegare il proprio obbligo di autocertificare per iscritto di avere provveduto alla valutazione dei rischi (ex art. 4, comma 11); da ciò si ricava agevolmente come sia riconosciuta *a contrario* la delegabilità di altri e diversi compiti.

Occorre infatti risalire alla divisione interna dei poteri per farne discendere la ripartizione delle responsabilità, anche se occorre ricordare come esistano compiti non delegabili in quanto ontologicamente collegati alla funzione dell'imprenditore, come le scelte generali strutturali in tema di sicurezza e la dislocazione, sempre su un piano generale, delle risorse (3). Ed infatti la responsabilità del titolare dell'azienda non è esclusa, pur in presenza di una valida delega, qualora le deficienze siano dovute a cause strutturali (4), così come qualora sia risultata carente o insufficiente la capacità di spesa (5).

Parimenti trattandosi non di un beneficio ma di uno strumento di organizzazione del lavoro, la delega (liberatoria della responsabilità penale) deve essere giustificata dalle dimensioni dell'azienda (6) o dalla complessità gestionale della stessa (7). Sul punto va precisato come il criterio dimensionale dell'impresa, se interpretato correttamente, non si traduce necessariamente nell'esistenza di strutture di grandi dimensioni con pluralità di unità produttive, ma nella necessità di decentrare compiti e responsabilità; condizione che non può escludersi a priori nelle piccole e medie aziende, attesa la sempre maggiore complessità dell'attività produttiva della moderna impresa, anche se tale necessità va adeguatamente dimostrata in sede di accertamento delle responsabilità e può essere oggetto di valutazione da parte del giudice (8).

La problematica dei riflessi penali della delega di funzioni si è maggiormente sviluppata con riferimento

ai reati propri o a soggettività ristretta, in quanto, indipendentemente dalla formulazione lessicale della norma, la loro integrabilità è possibile solo da parte di coloro che rivestono particolari qualifiche o si trovino in posizioni che di fatto si pongono in relazione diretta con l'interesse tutelato dalla legge. Ciò è evidente se si pensa che i settori nei quali la tematica si è andata sviluppando sono quelli della tutela della sicurezza ed igiene dei luoghi di lavoro, del diritto ambientale, del diritto alimentare, e più in generale della tutela della salute pubblica; settori tutti nei quali il legislatore pone a carico di coloro che svolgono attività idonee a porre in pericolo o ad arrecare danno all'interesse tutelato (ed al bene giuridico) in quello specifico settore una serie di obblighi penalmente sanzionati.

La problematica ruota intorno al necessario bilanciamento tra il principio di legalità, fissato dall'art. 25 Cost., così da neutralizzare il tentativo di spostare le responsabilità penali verso altri soggetti, sovente dei sottoposti, ed il principio di personalità della responsabilità penale stessa, di cui all'art. 27 Cost., onde non scivolare verso forme oramai superate di responsabilità oggettiva se non addirittura per fatto altrui. Si tratta di incanalarsi nel solco del *principio di effettività*, così da affermare la responsabilità penale di colui che svolge realmente ed in piena autonomia le funzioni dal cui esercizio nasce la potenziale lesione dell'interesse tutelato e sul quale grava l'obbligo imposto dalla norma incriminatrice.

Ecco che si rende pertanto necessaria una ricostruzione organica delle singole condizioni di volta in volta individuate nell'esame degli specifici casi e che consente di ricostruire le condizioni minime di validità ed operatività della delega:

a) la prima condizione posta dalla giurisprudenza è che la delega sia esplicita ed inequivoca, ovvero espressa con contenuto chiaro (9), essendosi ritenuta la responsabilità del presunto delegante nel caso di carenza di sottoscrizione e di data certa (10), dovendo la delega indicare presupposti, contenuti e limiti (11). Principi ribaditi nel momento in cui viene ritenuta irrilevante la delega presumibile dalla ripartizione interna dei compiti assegnati ai dipendenti (12). In adesione all'orientamento maggioritario, e contrariamente a quanto sostenuto da un orientamento minoritario (13) riteniamo che la forma scritta sia richiesta solo nel settore della pubblica amministrazione (14) (anche se la sua assenza riverbera quale peso ulteriore sul delegante, allo stesso incombeno l'onere probatorio (15));

b) necessità di una accettazione da parte del delegato, trattandosi di atto recettizio del quale occorre fornire la *prova* (16);

c) specificità dei compiti delegati, in quanto se la delega non si riferisce alla esecuzione di atti specifici, rispetto

ai quali viene al delegato trasferita non la competenza, ma la legittimazione al compimento dei singoli atti rientranti nella competenza del delegante, riemergono i poteri doveri di intervento dello stesso delegante, senza la necessità di una previa revoca delle attribuzioni del delegato (17);

d) il conferimento deve avvenire a favore di soggetto professionalmente idoneo, con qualificate capacità che diano la prova della effettività della delega (18);

e) il delegato deve godere di poteri decisionali e di organizzazione autonomi, avere in pratica la possibilità concreta di scegliere (19);

f) quale aspetto simmetrico a quello illustrato al punto c) il delegato non deve essere utilizzato per compiti diversi da quelli delegati (che da questi lo distolgano);

g) una volta riconosciuto al delegato il potere di iniziativa (punto e) il delegato non deve ingerirsi (che è cosa diversa dal controllo di cui al punto i), riemergendo in tal caso la diretta responsabilità del delegante (20);

h) la effettività dei poteri deve riverberare anche sotto il profilo economico;

i) il delegante deve organizzare un sistema di controllo sull'attività del delegato per non incorrere in responsabilità per *culpa in vigilando* (21), in adesione al principio che "*l'inerzia colpevole, nei reati contravvenzionali omissivi, va commisurata con il criterio del consenso: in particolare all'inerzia rispetto al dovere di attivazione imposto dalla legge deve affiancarsi non la conoscenza effettiva, bensì la mera conoscibilità, intesa quale potere dovere di conoscere una situazione della quale si ha l'obbligo di conoscenza*" (22). L'obbligo di vigilanza trova il proprio fondamento nella connotazione quale garante principale del vertice aziendale, così che non può essere ridotto al semplice controllo della tenuta del sistema organizzativo; peraltro il suo mancato esercizio deve essere commisurato con una valutazione *ex ante* trovando un proprio limite nel principio di esigibilità (23).

In conclusione non potrà essere ritenuto penalmente responsabile l'imprenditore solo se, una volta approntate tutte le misure richieste (o avere fornito mezzi e poteri per effettuarlo), abbia delegato un preposto alla organizzazione ed all'espletamento, ove quest'ultimo sia persona tecnicamente capace, abbia accettato l'incarico e sia dotato di idonei poteri determinativi e direzionali al riguardo e sempre che il predetto datore di lavoro, nel più generale contesto della posizione di garanzia che comunque gli fa capo, non si esima dall'obbligo di sorveglianza. Il rispetto di tutto quanto sopra andrà, ovviamente, valutato tenendo conto delle connotazioni del caso concreto, tra cui dimensioni dell'organizzazione, peculiarità della fattispecie, concorso di fattori esterni.

## NOTE

- 1) Corte Costituzionale 14 luglio 1976 n. 173
- 2) Cass. Sez. III 25 marzo 2004, dep. 28 aprile 2004 n. 19560, Buriola, inedita.
- 3) Osservazione valida sia con riferimento agli enti pubblici che a quelli privati, come sottolineato da Cass. Sez. III 13 luglio 2004, dep. 7 ottobre 2004 n. 39268, Beltrame, inedita.
- 4) Come ritenuto da Cass. Sez. I 24 settembre 1994 n. 10129, Scauri, in *Ced Cass.* 1999750, da Cass. Sez. III 14 giugno 1993 n. 6031, Biondi, *ivi*, 194821, e da Cass. Sez. III 6 maggio 1996, p.m. in proc. Bonaccorsi, in *Riv. trim. dir. pen. econom.*, 1997, 1007; più di recente Cass. sez. III 13 luglio 2004, dep. 7 ottobre 2004 n. 39268, Beltrame, *cit.*, ha distinto fra difetti strutturali e deficienze inerenti all'ordinario buon funzionamento della struttura aziendale, ribadendo come per i primi permanga la responsabilità dei vertici aziendali, e precisando per le seconde che occorre distinguere fra quelle di carattere occasionale, per le quali non sussiste in ogni caso una riferibilità al soggetto apicale, e quelle permanenti, per le quali, ai fini della ascrivibilità al datore di lavoro, si richiede la prova della conoscenza delle stesse da parte degli organi di vertice.
- 5) Cass. Sez. III 30 agosto 2000 n. 93378, Guardone, in *RivistAmbiente*, 2001, 56;
- 6) In senso conforme Cass. pen. sez. 17 gennaio 2000 n. 422, in *Ced Cass.* n. 215159
- 7) Fra le tante Cass. pen. sez. III 9 ottobre 1996 n. 775, in *Ced Cass.* n. 206675; Cass. Sez. III 13 marzo 2003 n. 521, Conci, *ivi*, 225322; Cass. Sez. III 12 aprile 2005, dep. 18 luglio 2005 n. 26122, Capone, *ivi*, che si caratterizza peraltro per la puntualizzazione che nelle società di persone, in assenza di delega a soggetto competente nel settore della sicurezza, la responsabilità grava su ciascun socio;
- 8) Peraltro la giurisprudenza non ha riconosciuto spazio a tale indagine in ipotesi quali quella dell'impresa a conduzione familiare (Cass. Sez. III 15 luglio 1994 n. 8094, Galvagno, in *Ced Cass.* 199822), e limitandola particolarmente in generale.
- 9) Cfr. Cass. Sez. III 13 maggio 2004, dep. 11 giugno 2004 n. 26390, Deut, inedita;
- 10) Cass. pen. sez. IV 24 giugno 2000 n. 7402, in *Ced Cass.* n. 216475
- 11) Cass. pen. sez. IV 6 febbraio 1990 n. 1545, in *Ced Cass.* n. 183216
- 12) Cass. pen. sez. IV 9 gennaio 2001 n. 39, in *Rivist'ambiente*, 2001, 3, 371
- 13) Cass. pen. sez. III 422/1999, citata, e successivamente Cass. Sez. III 15 aprile 2003 n. 827, dep. 6 giugno 2003, in materia di scarichi in pubblica fognatura, nonché Cass. Sez. III 13 marzo 2003 n. 22931.
- 14) Specificamente in questo senso si è espressa Cass. Sez. III 13 luglio 2004, dep. 7 ottobre 2004 n. 39268, Beltrami, *cit.*;
- 15) Sul regime della prova Cass. sez. III 26 maggio 2003 n. 22931 ricorda come la delega debba essere rigorosamente provata secondo i principi generali che disciplinano la prova nel processo penale, così che trattandosi di una *causa di esclusione della responsabilità* la stessa *deve essere dimostrata da chi la allega* (in senso conforma Cass. Sez. III Beltrame, *cit.*)
- 16) Cass. pen. sez. IV 30 ottobre 1999 n. 12413, in *Ced Cass.* n. 215009;
- 17) Cass. pen. sez. III 26 marzo 1999 n. 4003, in *Ced Cass.* n. 213271
- 18) Cass. pen. sez. IV 12413/1999 citata, ed in precedenza Cass. pen. sez. IV 17 giugno 1997 n. 5780, *ivi*, n. 208701; più di recente Cass. Sez. III 20 giugno 2003 n. 950, Impoco, inedita.
- 19) Cass. pen. sez. IV 29 marzo 1989 n. 4432, in *Ced Cass.* n. 175356; Cass. Sez. III 15 aprile 2003 n. 826, dep. 06/06/2003,
- 20) Cass. pen. sez. IV 30 maggio 1991 n. 5835, in *Ced Cass.* n. 187281; sul tema cfr. Cass. Sez. III 3 marzo 1992 n. 2330; Cass. Sez. III 26 maggio 1994 n. 6170 e Cass. Sez. III 33308/2005 *cit.*;
- 21) Cass. Sez. III 9 marzo 2005, dep. 1 aprile 2005 n. 12370, p.c. in proc. Marini, in *Ced Cass.*;
- 22) Cass. pen. sez. III 29 maggio 2000 n. 6176, in *Ambiente e sicurezza* 2000, 6, 21; in senso (isolatamente) difforme Cass. Sez. III 30 settembre 2002 n. 32524, Palandro, per la quale una volta conferita efficace delega non persiste in capo all'imprenditore l'obbligo di sorveglianza sul concreto esercizio dei poteri delegati.
- 23) In tal senso Cass. Sez. III 26 maggio 2004, dep. 23 giugno 2004 n. 28126, Carraturo, inedita

\* **Commento alla Sent. n. 33308 del 14.6.05 pubblicata in questo numero a pag. 246**

**Attività di segnalazione e consultiva - AS314 - Obbligo di riserva di spazi commerciali a prodotti agricoli e agroalimentari regionali**

Roma, 19 ottobre 2005

Con il presente parere, reso ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende richiamare l'attenzione in merito ad alcune disposizioni contenute nell'art. 2-bis del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 182/2005 (A.C. 6063).

In particolare tale articolo, introdotto con un emendamento approvato il 12 ottobre dalla 13<sup>o</sup> Commissione Agricoltura della Camera, prevede la fissazione, da parte delle regioni, di una percentuale minima della superficie di vendita delle grandi strutture commerciali da destinare esclusivamente alla vendita dei prodotti agricoli e agroalimentari regionali (comma 1); tale superficie viene fissata dal disegno di legge, nelle more dell'emanazione delle determinazioni regionali, nella misura del 20% (comma 2). Inoltre, l'articolo prevede che il rilascio di atti autorizzatori per la realizzazione, ristrutturazione o ampliamento delle grandi strutture di vendita sia subordinato al rispetto, da parte di tali strutture, dell'obbligo derivante dalle suddette disposizioni e che il mancato rispetto dello stesso comporti l'applicazione di onerose sanzioni amministrative (commi 3 e 4).

La previsione di una riserva obbligatoria di spazi commerciali a favore di taluni produttori "regionali" si pone in netto contrasto con i principi nazionali e comunitari a tutela della concorrenza, producendo gravi effetti distorsivi delle dinamiche concorrenziali esistenti sia nel settore della distribuzione commerciale dei prodotti agricoli e agroalimentari, sia nei settori a monte della produzione di tali beni.

Al riguardo, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende svolgere le seguenti specifiche considerazioni:

a) le politiche di approvvigionamento rappresentano per le imprese della GDO una delle più importanti variabili sulle quali si incentra la dinamica competitiva: esse hanno peraltro un impatto immediato e diretto sul consumatore, sia in termini di prezzo, sia in termini di qualità, sia infine in termini di ampiezza e profondità della gamma dei prodotti offerti; la maggiore efficienza conseguita dalla GDO nelle modalità di approvvigionamento è stata una delle principali leve concorrenziali attraverso le quali tale tipologia distributiva ha sottratto quote di mercato alla distribuzione tradizionale, sfruttando vantaggi competitivi, logistici e dimensionali, che, almeno in parte, sono stati trasferiti a valle sui prezzi e sulle condizioni di offerta al consumatore,

L'introduzione di forti vincoli alla libertà d'impresa in materia di politiche di approvvigionamento quale è quella prevista dalle disposizioni in esame, comporta pertanto: in primo luogo una riduzione del grado di concorrenza tra le imprese attive nel settore distributivo, dovute al ridimensionamento dei margini di manovra possibili su un'importante variabile competitiva; in secondo luogo, una perdita di efficienza per tutte le imprese attive nel settore della GDO con gravi

ripercussioni sui prezzi finali di vendita, nonché sulla gamma dei prodotti offerti.

Giova in merito rilevare che le imprese della GDO già oggi distribuiscono prodotti locali in percentuale variabile in funzione della disponibilità, della qualità e della convenienza di tali produzioni nelle differenti regioni d'Italia; la predeterminazione, ai sensi di legge della percentuale di prodotto da acquistare comporta pertanto l'attuazione di scelte sub ottimali in termini di efficienza aziendale, con possibili conseguenti incrementi dei costi di acquisto e dei costi transattivi, deterioramento dello standard qualitativo e impoverimento della gamma di prodotti offerti;

b) la disposizione che subordina la concessione di licenze ad operare o ad ampliare la propria presenza nel settore della distribuzione commerciale al rispetto del suddetto obbligo di destinazione della superficie introduce, ad avviso dell'Autorità, un'ulteriore barriera regolamentare all'ingresso in tale settore, in contrasto con gli obiettivi di liberalizzazione, di semplificazione amministrativa e di apertura alla concorrenza perseguiti dalla recente riforma del commercio. In tal senso può interpretarsi anche il comma 5 del disegno di legge in esame, laddove esso prevede che venga fissata per legge la percentuale minima di spazio che i Comuni sono obbligati a riservare nelle aree pubbliche destinate al commercio agli agricoltori che effettuano la vendita diretta dei loro prodotti. Al riguardo, si ricorda come l'Autorità abbia già espresso, in numerose occasioni la propria contrarietà all'introduzione di ingiustificate limitazioni alla libertà di entrata nel settore della distribuzione commerciale, da ultimo con la segnalazione in merito alla regolamentazione adottata dalla Regione Siciliana in materia di commercio.

c) le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del disegno di legge in esame producono effetti negativi sull'efficienza settoriale e sulle dinamiche concorrenziali anche nei settori agricolo e agroalimentare, che l'emendamento in discussione intende tutelare, favorendone la competitività e l'accesso ai mercati. Infatti, la certezza di uno sbocco commerciale può rappresentare un disincentivo a perseguire tutti quei miglioramenti delle condizioni di offerta, quali una maggiore concentrazione produttiva e commerciale, la riduzione dei costi, la standardizzazione della qualità, ecc., che soli potrebbero consentire un reale incremento dell'efficienza e della competitività delle produzioni regionali. Lo sbocco commerciale garantito ai produttori locali rappresenta inoltre un'ingiustificata discriminazione nei confronti dei produttori di altre regioni, italiane oltre che estere, i quali hanno già investito nel miglioramento della propria efficienza e della propria capacità competitiva, e che si vedono sottratti per legge possibili sbocchi di mercato per le proprie produzioni.

Alla luce delle precedenti osservazioni, l'Autorità non può che esprimere il proprio parere contrario alle disposizioni sopra richiamate, auspicando che esse vengano eliminate dal disegno di legge di conversione del Decreto Legge n. 182/2005.

# ACQUA POTABILE E ACQUA "LEGALE": RIFLESSIONI SU ALCUNI ASPETTI NORMATIVI DELL'ACQUA CONSUMATA DALL'UOMO. ANOMALIE, DISPARITÀ DI TRATTAMENTO, CURIOSITÀ.

**R. Bandini** - Medico SIAN - AUSL Ferrara - Distr. Comacchio

Ragionando sulla destinazione dell'acqua, in una visione antropocentrica, possiamo classificarla in:

1. acqua usata nell'industria, in agricoltura e nell'allevamento
2. acqua usata a scopo ludico: mare e piscina
3. acqua usata a scopo terapeutico: terme
4. acqua usata come nutriente: acqua da bere e acqua ingrediente nell'industria alimentare

Se invece consideriamo l'acqua sotto l'aspetto nutritivo, possiamo elencare le varie fonti alimentari dell'acqua, che è riscontrabile:

1. all'interno di alimenti
2. all'interno di bevande analcoliche
3. all'interno di bevande alcoliche
4. acqua allo stato naturale

Fatta questa premessa esaminiamo alcune problematiche normative dell'acqua destinata al consumo umano. L'acqua possiamo suddividerla in base alla sua modalità di presentazione, e cioè suddividendo le acque in due grandi categorie: l'acqua sfusa e l'acqua confezionata.

Per acqua sfusa intendiamo l'acqua fornita dall'acquedotto, o da una fontanella pubblica, o da una sorgente naturale; per acqua confezionata intendiamo l'acqua minerale imbottigliata, l'acqua di sorgente imbottigliata e l'acqua da bere, sempre imbottigliata.

Esiste invero un tipo intermedio di acqua: l'acqua somministrata ai clienti nei pubblici esercizi detta anche acqua naturizzata, cioè un'acqua di acquedotto, ma trattata dal gestore dell'esercizio al momento, istantaneamente e servita al cliente in un contenitore non sigillato.

Volendo essere ancora più precisi sono definiti per legge ulteriori tipi di acqua: acqua in cisterna, acqua di emergenza, il ghiaccio ad uso alimentare, etc.

## Acqua condotta

Intendiamo per acqua condotta la comune acqua presente al domicilio degli utenti e di provenienza acquedottistica pubblica. Questa definizione serve a escludere l'acqua erogata dai rubinetti di casa in abitazioni rifornite da un pozzo privato (in ogni caso la perforazione del pozzo deve essere autorizzata).

L'acqua condotta proviene dall'acquedotto. L'acqua condotta è usata, oltre che nelle case private, anche in uffici, scuole, luoghi di lavoro. Acqua condotta è anche nelle fontane pubbliche e nelle fontanelle pubbliche.

L'acqua condotta è regolamentata dal Decreto Legislativo 2.2.01 n. 31: "Attuazione della Dir. 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano" (che da ora chiameremo per brevità D. 31).

Tale decreto è l'applicazione italiana della Direttiva 98/83/CE. Il D. 31 è stato, dopo un anno della sua pubblicazione, consistentemente modificato dal D. lgs.27 del 2.2.2002, quindi la sua lettura definitiva deve essere fatta integrando i due decreti. Il D. 31 è interamente in vigore dal 25 dicembre 2003. O almeno così pare da una sua prima lettura.

Il D. 31 ha abolito il D.P.R. 24.5.88 n. 236: "Attuazione della Dir. CEE n. 80/778 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano" che era l'applicazione della Direttiva CEE/80/778, (ora abbrevieremo il Decreto in DPR 236). Quindi il DPR 236 è restato in vigore per circa 15 anni.

Il D. 31 ribadisce sostanzialmente il contenuto del DPR 236, ma lo arricchisce di alcune tematiche, approfondisce alcuni aspetti e ne crea di nuovi.

Alcune novità riguardano:

- la necessità che la conformità dell'acqua sia valutata anche al rubinetto di casa
- le responsabilità condominiali
- l'eliminazione di alcuni parametri (potassio)
- l'introduzione di nuovi parametri (cloriti)
- la modifica di molti valori di parametro
- il tipo di controlli da effettuare da parte del controllo pubblico (i controlli non sono più classificati come C1, C2, C3 e C4, ma sono divisi in due tipi: controlli di routine e controlli di verifica)
- la frequenza dei controlli da effettuare da parte del controllore pubblico

I principi generali, rispetto al DPR 236 sono fondamentalmente gli stessi: individuazione dei parametri da ricercare e del loro valore, indicazione del tipo di controlli e della frequenza di tali controlli, la possibilità di ottenere deroghe, le modalità della vigilanza e le sanzioni.

Ma ci sono anche delle novità: sono codificate acque particolari come l'acqua in cisterna, l'acqua da bere, l'acqua di emergenza, e si approfondiscono i risvolti legati all'uso dell'acqua nell'industria alimentare come ingrediente.

Un esame approfondito del D. 31 richiederebbe moltissimo spazio, e ci limiteremo a evidenziarne solo alcuni aspetti controversi: sanzioni e deroghe.

Le sanzioni: le modalità di applicazione delle **sanzioni** non sono chiare. Questo fatto è grave perché se si stabiliscono delle sanzioni amministrative (articolo 19), molto consistenti, la loro applicazione deve essere equa, giusta e certa. Non è possibile avere dubbi applicativi su sanzioni che hanno anche una elevata rilevanza economica. Di questo argomento già si è trattato su questa rivista (vedi *Alimenta* n. 11/12, novembre-dicembre 2004, pagina 245) E solleviamo un

altro dubbio: quando si sanziona? Appena rilevata l'irregolarità oppure dopo aver rilevato l'irregolarità bisogna dare una prescrizione al gestore dell'acquedotto, poi ripetere l'analisi e solo in presenza di un secondo risultato analitico irregolare si eleva la sanzione prevista dall'articolo 19?

Le deroghe: la presenza della possibilità data alle Regioni di usufruire di valori di parametro **derogati**.

Negli anni '80, in Piemonte e altre Regioni, dopo l'inquinamento delle falde con atrazina (e altri prodotti), si risolve la problematica sanitaria della potabilità dell'acqua *elevando* per decreto i relativi limiti di legge. Quindi passò in modo palese il principio dell'acqua potabile per legge.

L'acqua spesso contiene sostanze che non sono naturalmente presenti: trielina, trialometani non sono certo prodotti naturali. Il D. 31 prevede la loro ricerca e pone un limite, basso, ma lo pone, mentre a livello strettamente igienico - sanitario occorrerebbe escludere la presenza in modo assoluto di sostanze tossiche o nocive o comunque indesiderate.

Già questo fatto indica che la scienza subisce una necessaria traduzione in legge dai politici e con logiche politiche. E fin qui abbiamo già una forzatura.

Ma il concetto di deroga, già presente nel DPR 236 e ripresentato nel D. 31, se applicato a certi parametri, è ancora di più chiaramente discriminatorio.

Se il parametro solfati è fissato dal D. 31 in 250 mg/litro, e in un determinato territorio risulta invece essere 300 mg/litri, grossi problemi per la salute non ce ne saranno: forse avremo un globale effetto lassativo, viste le proprietà dello ione solfato.

Se invece il limite legale dei trialometani è di 30 microgrammi/litro e in un territorio il limite *derogato* è 80 microgrammi/litro, allora il problema è diverso: come si può accettare scientificamente che un prodotto tossico nocivo, la cui accettazione della presenza è già di per sé una sconfitta per la scienza e per la salute, possa anche essere derogato?

Perché a Milano i trialometani devono essere compresi fra 0 e 30 microgrammi/litro e a Foggia fra 0 e 80 microgrammi/litro. La deroga sui parametri tossici nocivi è concettualmente sbagliata (anche se politicamente è forse inevitabile).

Le deroghe sono state concesse, su richiesta, tramite una serie di decreti ministeriali (vedi nota)

Dalla lettura dei decreti visualizziamo al meglio il complesso panorama delle deroghe sfruttando una tabella:

**Tabella riepilogativa**

	Unità di misura	Campania	Emilia Romagna	Lombardia	Sicilia	Toscana	Limite previsto dal D. 31/2001
Arsenico	µg/l	50	50	50	50	50	10
Boro	mg/l	3	3	3	3	3	1
Cloriti	mg/l	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	800 200***
Fluoro	mg/l	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	1,5
Vanadio	µg/l	160	160	160	160	160	50
Trialometani	µg/l	---	---	---	---	---	30

	Unità di misura	Bolzano e Trento	Piemonte	Marche (per il Comune di Gabicce)	Sardegna	Brindisi provincia	Foggia provincia**	Limite previsto dal D. 31/2001
Arsenico	µg/l	50	40	---	---	---	---	10
Boro	mg/l	3	---	---	---	---	---	1
Cloriti	mg/l	1,3	---	1,3	1,3	1,3	1,8	800 200***
Fluoro	mg/l	2,5	---	---	---	---	---	1,5
Vanadio	µg/l	160	---	---	---	---	---	50
Trialometani	µg/l	---	---	---	---	80	60-80**	30

\*\*Provincia di Foggia:

- trialometani 60 µg/l *ad esclusione degli abitati di* Ascoli Satriano, Cerignola, Lesina, Manfredonia, Margherita di Savoia, Mattinata, Monte Sant'Angelo, Peschici, San Ferdinando di Puglia, San Giovanni Rotondo, San Marco in Lamis, Sannicandro Garganico, Trinitapoli, Vico del Gargano, per i quali viene fissato il valore massimo ammissibile di 80 µg/l.

\*\*\*200 microgrammi /litro: questo valore entrerà in vigore in Italia dal 26 dicembre 2006

## Riflessioni sulle deroghe concesse

Le prime osservazioni che da un punto di vista sanitario e igienico possiamo trarre sono:

- in alcune Regioni il valore consentito di arsenico è di 5 volte il limite di legge (in una Regione è di 4 volte)
- in alcune Regioni il valore consentito di boro è di 3 volte il limite di legge
- in alcune Regioni il valore consentito di vanadio è più di 3 volte il limite di legge
- in alcune Regioni il valore consentito di fluoro è di circa 1,5 volte il limite di legge
- in alcune Regioni il valore consentito di cloriti è di circa 1,5 volte il limite di legge e in altre circa due volte il limite di legge (restando così i valori come si potrà avere un'ulteriore deroga quando il limite scenderà nel 2006 a 200 microgrammi per litro?)
- in alcune Regioni il valore consentito di trialometani è due volte superiore al limite di legge.

L'altra considerazione da fare riguarda la comunicazione (cioè il gestore che comunica all'utente). La legge impone che l'utente sia debitamente informato, specie sulle tematiche igienico sanitarie dell'acqua che paga e beve. Se il D. 31 toglie gli automatismi insiti nel DPR 236/88 in caso di superamenti di valori di parametro, ma impone la valutazione del rischio, la sua gestione e una

corretta comunicazione (quindi abbiamo gli stessi concetti enunciati nel Regolamento CE 178/2002) al termine di tutto la comunicazione deve essere veramente effettuata. Ma è stata fatta comunicazione sui parametri derogati? Come è stata fatta? Da chi? E se non è stata fatta: perché?

Se la legge consente di eliminare gli automatismi conseguenti ad un'analisi che evidenzia un valore di parametro fuori norma, e vuole una valutazione del rischio, il rischio deve poi essere comunicato all'utente. E questa comunicazione deve riguardare non solo il rischio emergente, ma anche quello che deriva da un uso di un'acqua con parametri derogati. Sarebbe curioso che il rischio comunicato riguardasse il caso sporadico di superamento dei valori di parametro e non riguardasse il superamento permanente, legalizzato per forza maggiore, o altro.

La materia già complessa, aumenta di complessità visto quanto pubblicato in Gazzetta ufficiale in data 11 febbraio 2005.

Il decreto ministeriale 22 dicembre 2004 ha riunito le richieste di tutte le Regioni che avevano già ottenuto deroghe e ha fissato, per chi fa richiesta entro il 31.1.2005, nuovi valori di parametro, che qui riassumiamo:

**Tabella nuove deroghe**

	Unità di misura	
Arsenico	µg/l	50
Boro	mg/l	3
Cloriti	mg/l	1,3
Fluoro	mg/l	2,5
Vanadio	µg/l	160
Trialometani	µg/l	80
Selenio	µg/l	20
Nichel	µg/l	50

In questo modo le cose cambiano ulteriormente, e così riassumiamo:

- il Piemonte potrebbe passare da un valore di arsenico di 40 a 50
- la provincia di Foggia riduce il valore di cloriti da 1,8 a 1,3
- la provincia di Foggia potrebbe passare ad un valore di trialometani indistintamente a 80
- è introdotta la possibilità di deroga per il selenio 20 invece dei regolamentari 10
- è introdotta la possibilità di deroga per il nichel: 50 invece di 20

Riassumendo notiamo un potenziale miglioramento (cloriti a Foggia), 2 potenziali peggioramenti (arsenico in Piemonte e trialometani a Foggia), e due potenziali nuove deroghe (selenio e nichel). Nel complesso la situazione non migliora.

## Acqua confezionata

Altro tipo di acqua è quella confezionata: intendiamo con questo termine l'acqua minerale, l'acqua di sorgente e l'acqua da bere.

Questa triade può sembrare ostica solo ai non addetti ai lavori, ma lo è spesso per gli stessi addetti ai lavori.

## Acqua minerale

L'acqua minerale ha una fitta, abbondante e traboccante legislazione, comunitaria e nazionale.

L'acqua minerale (abbrevieremo con a.m.) è normata dal Decreto Legislativo 25.1.92 n. 105: "Attuazione della Direttiva 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque naturali". Tale decreto, che abbrevieremo in D. 105, è il risultato della Direttiva 80/777.

Ma il solo D. 105 non era sufficiente: è stato accompagnato a breve distanza dal *Decreto Ministero della salute 12.11.92 n. 542: "Regolamento recante i criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali"* e dal *Decreto Ministero sanità 13.1.93: "Metodi di analisi per la valutazione delle caratteristiche microbiologiche e di composizione delle acque minerali naturali e modalità per i relativi prelievi dei campioni"*.

Da una rapida lettura delle 3 norme possiamo ritenere che per quanto riguarda il riconoscimento di un'acqua, la sua autorizzazione all'uso, la vigilanza, il commercio, le indicazioni d'uso, sono aspetti abbastanza statici, mentre per quanto riguarda i parametri (e i loro valori) chimici e fisici, necessari per giudicare la qualità dell'acqua, le problematiche sono, e saranno, perennemente aperte, in evoluzione.

Ai parametri (e ai valori di parametro) iniziali si sono succeduti e stratificati prima il *Decreto 31 maggio 2001: "Modificazioni al decreto 12 novembre 1992, concernente il regolamento recante i criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali"*; poi la *Direttiva CE 2003/40 Commissione 16.5.03: "Determinazione dell'elenco, i limiti di concentrazione e le indicazioni di etichettatura per i componenti delle acque minerali naturali, nonché le condizioni d'utilizzazione dell'aria arricchita di ozono per il trattamento delle acque minerali naturali e delle acque sorgive"*; la *Direttiva 2003/40* è stata poi dicotomizzata nella nostra legislazione con due diversi atti: il *Decreto ministero della salute 11.9.04: "Attuazione della Direttiva 2003/40/CE della Commissione nella parte relativa all'etichettatura delle acque minerali e delle acque di sorgente"* e il *Decreto ministero della salute 29.12.03: "Attuazione della Dir. n. 2003/40/CE della Commissione nella parte relativa ai criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali di cui al D.M. 12.11.92, n. 542, e successive modificazioni, nonché alle condizioni di utilizzazione dei trattamenti delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente"*.

Relativamente all'acqua minerale ci soffermeremo sui recenti provvedimenti di sospensione del riconoscimento ministeriale, sulla tentata regolamentazione della somministrazione di acqua minerale nei pubblici esercizi, e sul concetto di purezza originaria e trattamenti consentiti.

Punto primo: conseguenza delle innovazioni normative è stata la massiccia lista di provvedimenti di **sospensione** del decreto di riconoscimento ministeriale che è stata pubblicata nel dicembre 2004, (vedi Gazzetta n. 305 del 30 dicembre 2004: Decreto del Direttore generale della prevenzione sanitaria del 28 dicembre 2004); questa lista comprende circa 120 acque minerali. Era richiesto l'invio del risultato analitico dei nuovi parametri antimonio e nichel e la modifica dei limiti massimi ammissibili per arsenico e manganese, come previsto dal *Decreto ministero della salute 29.12.03: "Attuazione della Dir. n. 2003/40/CE della Commissione nella parte relativa ai criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali di cui al D.M. 12.11.92, n. 542, e successive*

*modificazioni, nonché alle condizioni di utilizzazione dei trattamenti delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente"*. In circa 120 non hanno adempiuto, in vario modo, a quanto richiesto con precisione, anticipo e puntualità dal Ministero. Da tutto questo sarebbe dovuto derivare un fatto molto semplice: le acque "sospese" non potevano essere più poste in vendita, ma è veramente accaduto? Qualcuno ha preso qualche provvedimento? Qualche amministratore regionale (vedi Assessorati alla Sanità) si è accorto di qualcosa?

Punto secondo: oltre agli interventi strettamente legati alla qualità dell'acqua minerale dobbiamo ricordare che la **somministrazione** dell'acqua minerale è stata anche oggetto di due decreti molto particolari: uno impositivo ed uno di tipo abrogativo. Col *Decreto Ministero della salute 3.12.01. "Commercializzazione delle acque minerali naturali negli esercizi pubblici"* si è imposto l'uso di acqua in modo irripetibile, (vedi testo) mentre col *Decreto Ministero salute 8.2.02. "Sospensione del Decreto 3.12.01, recante "Commercializzazione delle acque minerali negli esercizi pubblici"* tale obbligo, è rientrato. Il tentativo ministeriale di porre fine agli incidenti che spesso si verificano per incuria del gestore (varechina al posto di acqua minerale) non è giunto in porto. Recentemente il Ministero delle Attività produttive ha emanato un decreto (del 24.2.2005), che ha sollevato un vespaio di polemiche, a riguardo dei volumi delle confezioni di acqua minerale. Ma su questo parleremo in un altro momento.

Punto terzo: la purezza originaria delle acque minerali. L'acqua minerale è un'acqua con riconosciuti effetti sulla salute. Inoltre per l'*articolo 1* (vedi D. 105)

*1. Sono considerate acque minerali naturali le acque che, avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengono da una o più sorgenti naturali o perforate e che hanno **caratteristiche igieniche particolari** e eventualmente proprietà favorevoli alla salute.*

*2. Le acque minerali naturali si distinguono dalle ordinarie acque potabili per la purezza originaria e sua **conservazione**, per il tenore in minerali, oligoelementi e/o altri costituenti ed, eventualmente, per taluni loro effetti. Esse vanno **tenute al riparo da ogni rischio di inquinamento**.*

Poi occorre ricordare che sulle acque minerali solo alcuni trattamenti possono essere effettuati: per l'*articolo 7*

#### **Operazioni consentite su un'acqua minerale naturale**

*1. Il carattere di acqua minerale naturale **non si intende modificato dalle seguenti operazioni:***

- a) captazione, canalizzazione, elevazione meccanica, approvvigionamento in vasche o serbatoi,*
- b) separazione degli elementi instabili, quali i composti del ferro e dello zolfo, mediante filtrazione o decantazione, **eventualmente preceduta da ossigenazione**, a condizione che tale trattamento non comporti una modifica della composizione dell'acqua in quei componenti essenziali che conferiscono all'acqua stessa le sue proprietà;*

c) **separazione dei composti di ferro**, manganese e zolfo nonché dell'arsenico da talune acque minerali naturali **mediante trattamento con aria arricchita di ozono**, a condizione che tale trattamento non comporti una modifica della composizione dell'acqua in quei componenti essenziali che conferiscono all'acqua stessa le sue proprietà;

d) separazione di componenti indesiderabili diversi da quelli menzionati alle lett. b) e c) a condizione che tale trattamento non comporti una modifica della composizione dell'acqua in quei componenti essenziali che conferiscono all'acqua stessa le sue proprietà, Sempre nel D. 105 sono specificate le operazioni vietate:

*Articolo 8*

*Operazioni non consentite*

*1. È vietato sottoporre l'acqua minerale naturale ad operazioni diverse da quelle previste nell'articolo 7. In particolare sono vietati i trattamenti di potabilizzazione, l'aggiunta di sostanze battericide o batteriostatiche e qualsiasi altro trattamento suscettibile di modificare il microbismo dell'acqua minerale naturale.*

Ma se è vero che l'acqua deve essere tenuta al riparo da inquinamento (articolo 1, comma 2), e se è vero che sull'acqua è consentito agire con ossigeno e ozono per allontanare alcuni elementi; e se è vero che alcuni trattamenti (vedi *D.M. 12.11.92, n. 542, e successive modificazioni, nonché alle condizioni di utilizzazione dei trattamenti delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente*) lasciano inevitabilmente dei residui chimici (ozono, bromati, bromatoformi) e il decreto del 29.12.2003 fissa, allegato III, i limiti di analisi laboratoristica per acqua trattate con ozono, la domanda è: perché trattare un'acqua minerale se dopo il trattamento residuano dei contaminanti indesiderati?

Se l'acqua minerale ha una purezza originaria (Articolo 1, comma 2), e la deve conservare, perché consentire di alterare tale purezza. Trattare l'acqua minerale e lasciarci dei residui è un contro senso concettuale.

Se le acque minerali vogliono conservare la fama di acque non contaminate, non possono esse per prime accettare che tutta la categoria delle acque minerali sia macchiata dalla possibilità di alcune acque minerali di usare ozono e residuare sostanze chimiche indesiderate.

E questo anche se la normativa impone un'etichettatura che segnali chiaramente l'inconveniente.

Per chiudere l'argomento ricordiamo che spesso partono, e si affievoliscono altrettanto rapidamente, **campagne mediatiche** o contro un'acqua, o contro i parametri di analisi delle acque minerali in generale, o contro il concetto stesso di acqua minerale, che racchiude un effetto per la salute, e che invece molti tendono a non riconoscere.

Si pubblicano libri contro le acque minerali e le presunte lobbies, vanno in onda servizi televisivi contro le acque minerali; si stampano articoli di giornale, specie nella fascia femminile, con continue e ripetitive considerazioni sulle acque minerali, i loro costi e la svalutazione dei loro effetti. Poi il rumore si ferma. Ma poi ricomincia e il tutto ciclicamente si ripresenta, senza ricordare il fatto fondamentale: la bontà di un'acqua non

la fa il pregiudizio o chi urla più forte: un'acqua è buona al gusto se ha buone caratteristiche organolettiche (e il gusto è personale, ma questa soggettività è soggettiva fino ad un certo punto, nel senso che un'acqua fortemente clorata è tale per chiunque la assaggi) e se ha buone caratteristiche chimiche (è l'analisi di laboratorio il dato da cui far partire ogni ragionamento, e non la tesi pregiudiziale di ogni contendente).

### **Acqua di sorgente**

Tale acqua nasce legalmente nel 1999 col Decreto Legislativo 4.8.99 n. 339: "Disciplina delle acque di sorgente e modificazioni al **decreto legislativo 25.1.92, n. 105, concernente le acque di sorgente naturali, in attuazione della Direttiva 96/70/CE**".

L'acqua di sorgente è per vari aspetti simile all'acqua minerale (riconoscimento, autorizzazione, origine mineraria, rigide norme di etichettatura), ma differisce dalla "sorella maggiore" acqua minerale per non poter dichiarare e menzionare, perché non riconosciute dal Ministero, alcuna proprietà favorevole alla salute.

Questo è dal punto di vista scientifico il vero e unico discrimine.

Invece a livello pratico c'è una grossa differenza qualitativa, poco spiegabile: i parametri di valutazione sono in parte diversi dai parametri di valutazione dell'a.m.

Mentre l'a.m. deve essere valutata in base ai parametri del D.M. 542 (e modifiche), i **parametri** dell'acqua di sorgente sono: per la microbiologia quelli del D.m. 542, mentre per la parte chimico - fisico - organolettica occorre prendere in considerazione i parametri del DPR 236/88 (ora sostituiti da quelli del D. 31).

Ma perché questa differenza? E' sempre un'acqua di derivazione profonda, imbottigliata e soggetta a riconoscimento e autorizzazione. L'unica vera differenza con l'acqua minerale risiede nel non riconoscimento di proprietà favorevoli alla salute?

Questo comporta che la qualità chimico - fisico - organolettica delle acque minerali e delle acque di sorgente sono diverse, quando invece l'unica vera differenza è accertata presenza o meno di effetti per la salute.

### **Acqua da bere**

L'acqua da bere è un'acqua **creata dal D. 31**: è un'acqua che è stata confezionata e che di fatto o è un'acqua imbottigliata tal quale, che può avere qualsiasi origine, oppure è un'acqua che è stata modificata nel suo chimismo, anche radicalmente, e poi venduta imbottigliata.

Quindi chiunque può imbottigliare l'acqua di un acquedotto e rivenderla imbottigliata. Qualcuno la compra? Qui risiede il problema ed in Italia al momento le acque da bere sono poche.

Comunque sono potabili, legali e devono rispettare i parametri del D. 31.

Vista la serie di acque di cui abbiamo ragionato, per aiutare la comprensione dei diversi parametri di riferimento utilizziamo la presente tabella riepilogativa:

## Tabella riepilogativa delle acque e dei requisiti

	Acqua minerale	Acqua di sorgente	Acqua da bere	Acqua di acquedotto
Parametri chimici	DM 542	D31	D31	D31
Parametri fisici	DM 542	D31	D31	D31
Parametri organolettici	DM 542	D31	D31	D31
Parametri microbiologici	DM 542	DM 542	D31	D31

### Conclusioni

A fronte di episodi di campagne di informazione virulenta sulle problematiche delle acque (l'acqua minerale costa troppo, l'acqua del Sindaco è buona, l'acqua minerale è acqua fresca e non serve a niente) sarebbe più utile una crescita globale della conoscenza della normativa delle acque destinate al consumo umano. Tramite una migliore conoscenza si può apprezzare le varie differenze fra i vari tipi di acqua destinati al consumo umano e porre poi in evidenza le vere incongruenze, i diversi trattamenti, e i veri punti deboli della legislazione.

Parallelamente si potranno anche apprezzare alcune azioni e provvedimenti presi dal Ministero della salute a riguardo delle acque destinate al consumo umano.

### EPILOGO

Data la vastità del tema "acqua" e volendo lanciare delle "provocazioni" conoscitive, poniamo una piccola serie di quesiti, che vogliono far riflettere.

Primo quesito: quando è entrato veramente in vigore il D. lgs. 31/2001? Proviamo a rileggere l'articolo 15 e forse avremo una sorpresa.

Secondo quesito: se le acque minerali si dividono in acque minerali naturali e acque minerali artificiali, come si collocano le acque minerali ottenute da una miscela di varie acque provenienti da polle diverse. Non sono naturali perché nessuna delle polle ha il chimismo dell'acqua finale miscelata, e non sono artificiali perché

non sono ottenute artificialmente, creando un chimismo di laboratorio. Allora cosa sono? Forse le potremo definire tali acque in questo modo: "acque minerali miscelate naturali".

Terzo quesito: se è vero che le acque sono state in alcune Regioni derogate, ma la deroga non interessa "le industrie alimentari ad eccezione di quelle di tipo artigianale con distribuzione del prodotto in ambito locale" che conseguenze ci sono per un'industria alimentare collocata in Piemonte che ora usa acqua, che entra nella composizione del suo prodotto alimentare finale, con arsenico a 50; oppure lo stabilimento è a Foggia e l'acqua incorporata ha 80 di trialometani.

Quarto quesito: riferendoci al terzo quesito, le Regioni hanno compiuto gli adempimenti che i precedenti decreti (dicembre 2003 e agosto e settembre 2004) ponevano a loro carico? Se sì a chi ne è stata data comunicazione? Se non perché?

Quinto quesito: se un domani in Irlanda (Paese comunitario), in base al diritto europeo e in particolare in base al Reg CE 178/2002 (rintracciabilità e tracciabilità) un organo di controllo chiede informazioni sul tipo di acqua utilizzata da uno stabilimento di produzione di succhi di frutta, che usa un'acqua derogata per un parametro, come ad esempio l'arsenico, o i trialometani, o il fluoro o il boro, chiedendo se lo stabilimento usa effettivamente un'acqua che non si avvale della deroga, e si scopre che invece l'acqua è in realtà derogata, la responsabilità di chi è: del produttore solo o di chi doveva informare o di altri?

### Elenco dei provvedimenti di deroga

Decreto Ministero della salute 23.12.2003 (*Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 302 del giorno 31.12.2003*)

Disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano che possono essere disposte dalla regione Puglia

Decreto Ministero della salute 23.12.2003 (*Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 302 del giorno 31.12.2003*)

Disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano che possono essere disposte dalle regioni Campania, Emilia - Romagna, Lombardia, Sicilia, Toscana e dalle province autonome di Bolzano e Trento

Decreto Ministero della salute 13.8.2004 (*Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 203 del giorno 30.8.2004*)

Disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano che possono essere disposte dalla regione Sardegna

Decreto Ministero della salute 13.8.2004 (*Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 203 del giorno 30.8.2004*)

Disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano, che possono essere disposte dalla regione Marche

Decreto Ministero della salute 13.8.2004 (*Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 203 del giorno 30.8.2004*)

Disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano, che possono essere disposte dalla regione Piemonte

Decreto Ministero della salute 13.9.2004 (*Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 222 del giorno 21.9.2004*)

Disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano, che possono essere disposte dalla regione Puglia

Decreto 22 dicembre 2004 (*Publicato in Gazzetta Ufficiale n. 34 del giorno 11.2.2005*)

Disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano, che possono essere disposte dalle regioni e dalle province autonome.

## **Elenco di provvedimenti legislativi inerenti le acque, le acqua minerali e il termalismo**

Decreto Legislativo 25.1.92 n. 105

Attuazione della Direttiva 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque naturali.

Decreto Ministero della salute 12.11.92 n. 542

Regolamento recante i criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali

Decreto MINISTERO SANITÀ 13.1.93

Metodi di analisi per la valutazione delle caratteristiche microbiologiche e i composizione delle acque minerali naturali e modalità per i relativi prelievi dei campioni

Decreto 31 maggio 2001

Modificazioni al decreto 12 novembre 1992, concernente il regolamento recante i criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali.

Direttiva CE 2003/40 Commissione 16.5.03

Determina l'elenco, i limiti di concentrazione e le indicazioni di etichettatura per i componenti delle acque minerali naturali, nonché le condizioni d'utilizzazione dell'aria arricchita di ozono per il trattamento delle acque minerali naturali e delle acque sorgive

Decreto ministero della salute 11.9.03

Attuazione della Direttiva 2003/40/CE della Commissione nella parte relativa all'etichettatura delle acque minerali e delle acque di sorgente

Decreto ministero della salute 29.12.03

Attuazione della Dir. n. 2003/40/CE della Commissione nella parte relativa ai criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali di cui al D.M. 12.11.92, n. 542, e successive modificazioni, nonché alle condizioni di utilizzazione dei trattamenti delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente

Decreto Ministero della salute 3.12.01

Commercializzazione delle acque minerali naturali negli esercizi pubblici

Decreto Ministero salute 8.2.02

Sospensione del Decreto 3.12.01, recante "Commercializzazione delle acque minerali negli esercizi pubblici"

Circolare del ministero della sanità n. 17/1991

Oggetto: Analisi microbiologiche di acque minerali naturali.

Circolare ministero sanità del 12.5.93 n. 19

"Analisi chimiche e chimico fisiche di acque minerali naturali"

Decreto Legislativo 4.8.99 n. 339

Disciplina delle acque di sorgente e modificazioni al decreto legislativo 25.1.92, n. 105, concernente le acque di sorgente naturali, in attuazione della Direttiva 96/70/CE.

D.P.R. 24.5.88 n. 236

Attuazione della Dir. CEE n. 80/778 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano

Decreto Legislativo 2.2.01 n. 31

Attuazione della Dir. 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano

R.D. 28 settembre 1919, n. 1924

Approvazione del regolamento per l'esecuzione del Capo IV della legge 16 luglio 1916, n. 947, contenente disposizioni circa le acque minerali e gli stabilimenti termali, idroterapici, di cure fisiche e affini.

Decreto Ministeriale 20 gennaio 1927

Istruzioni per la utilizzazione e il consumo delle acque minerali

D.C.G. 7 novembre 1939

Disposizioni concernenti le analisi delle acque minerali

TRIBUNALE MILANO  
Sez. X Penale

Sent. n. 9057/05 del 20.09.05; est. Vitale, dif. Bovio, Melzi; imp. Angelotti

## Massima

**Margarina. Rottura dell'emulsione. Stato di alterazione. Non integra. Reato di cui all'art. 5, lett. d) Legge 283/62. Insussistenza.**

Contravvenzione di cui all'art. 5 lett. d) della legge 30.4.62 n. 283, perché in qualità di legale rappresentante della St. IVEL FOODS Srl produceva e distribuiva per il consumo sostanze alimentari a base di olii vegetali denominate "Vallè Classica", appartenenti al lotto T3 di produzione, in stato di alterazione.

Commesso in Milano in data anteriore e prossima al 24 ottobre 2002

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO E MOTIVI DELLA DECISIONE

A seguito di opposizione a decreto penale di condanna, con decreto di citazione a giudizio in data 20.7.2004 Fabio Angelotti veniva chiamato a rispondere del reato meglio descritto in epigrafe. Nel corso del dibattimento, celebratosi in presenza dell'imputato venivano, previa formale ammissione, assunte le prove orali richieste dalle parti ed acquisiti i documenti di cui era stata chiesta la produzione.

Esaurita in data 20.9.2005 l'istruttoria dibattimentale, le parti concludevano come da verbale ed il tribunale pronunciava il dispositivo della sentenza riservando il deposito della motivazione.

Le risultanze probatorie conducono ad escludere la responsabilità dell'imputato in relazione alla contravvenzione allo stesso ascritta. Invero le stesse deposizioni testimoniali addotte dal p.m. non hanno offerto elementi a carico dell'Angelotti e neppure hanno consentito di accertare come e quando si sia verificata quella rottura dell'emulsione del prodotto margarina "Vallè Classica" acquistato in un piccolo supermercato di Enna dal Sig. Calogero Falcone.

Infatti i testi Emanuele Gallina e Nunzio Pelligra, tecnici della Prevenzione presso la ASL n. 4 di Enna, Servizio Alimenti e Nutrizione, hanno riferito che avevano avuto incarico dal Laboratorio di igiene e profilassi (ora ARPA) di effettuare un sopralluogo presso l'esercizio commerciale Magazzini Basile - una piccola rete di 3 supermercati con un unico magazzino di distribuzione - da dove avevano prelevato 5 confezioni del prodotto, repertandole separatamente. Non si trattava di prodotti scaduti ed erano esposti in un bancone frigo a temperatura controllata. Avevano ascoltato una dipendente che non aveva riferito situazioni anomale o interruzioni di energia.

L'accesso era stato determinato dalla segnalazione di un cittadino, Falcone Calogero, che il 24.10.2002 (come

risulta dal relativo verbale di consegna in atti) si era presentato presso i locali del laboratorio di igiene e profilassi portando tre confezioni di Margarina Vallè, acquistate presso i Magazzini Basile di Enna. In particolare si legge nel verbale di consegna che l'acquirente aveva comperato circa 15 giorni prima una confezione del prodotto e apertale dopo sette giorni dall'acquisto ne aveva constatato l'alterazione. L'aveva riportata all'esercente per il rimborso ed il risarcimento, ma in data 24 ottobre tale rimborso gli era stato rifiutato ed egli aveva acquistato ed aperto in presenza dei dipendenti dell'esercizio un'altra confezione del prodotto (composto da due vaschette) constatando alla loro presenza analoga alterazione.

Gli accertamenti analitici del prodotto erano stati effettuati dal Laboratorio di igiene e profilassi alla presenza della delegata della ditta produttrice Vanda Fidalma Lascar, con inizio delle operazioni in data 7.11.2002 e con i risultati di cui al certificato analitico del 23.12.2002, pure in atti. In particolare Enrico Croce, ora dirigente chimico presso l'ARPA, dipartimento di Enna, ed all'epoca dirigente del laboratorio di igiene e profilassi della ASL n. 4, ha riferito che si era presentato ai loro uffici Calogero Falcone dicendo che l'alimento da lui acquistato era semisciolto ed infatti, alla vista, presentava delle aree di disomogeneità caratteristiche dell'avvenuta rottura di una emulsione. In tutti i barattoli, quelli portati dal privato e quelli campionati presso il supermercato, l'aspetto rilevato era identico, mentre non era stato possibile individuare l'origine di queste alterazioni, la cui causa principale è normalmente da ricercarsi in una interruzione della catena del freddo, pur non potendosi escludere problemi in fase di produzione.

Per quanto a sua conoscenza non erano pervenute altre lamentele per prodotti acquistati in quell'esercizio commerciale, né ad Enna c'erano stati episodi clamorosi di interruzione di energia elettrica.

Analoga spiegazione ha fornito la teste Lascar, sentita su richiesta della difesa, che ha attribuito la causa del fenomeno ad uno shock termico o meccanico (rottura della catena del freddo o forte sbattimento del prodotto) e che ha escluso di essere incorsa in casi analoghi con riferimento alla Margarina Vallè.

Peraltro ad escludere che l'alterazione - non incidente si badi sulla commestibilità del prodotto - fosse da

attribuirsi alla fase di produzione o di distribuzione del prodotto sono intervenute le prove offerte dalla difesa.

Invero il teste Goulet Jerome Laurent Christophe dipendente da 8 anni della Uniq Foods Italia S.r.l. - già St. Ivel Foods Italy S.r.l. - ed in Italia da 5, ha riferito di occuparsi di marketing e dello sviluppo nel nostro paese di margarine e altri prodotti.

Quanto alla Margarina Vallè, in particolare, egli ha precisato che viene prodotta nello stabilimento Marie St. Hubert a Ludres. Qui vengono seguite le procedure di controllo e sicurezza alimentare HACCP definite in una direttiva CEE del 1993. Il controllo consiste nel valutare dall'ingresso della materia prima sino alla consegna del prodotto tutti i punti critici che potrebbero avere una ripercussione sulla sicurezza alimentare. A tal fine lo stabilimento possiede un laboratorio interno abilitato ad effettuare analisi chimiche e batteriologiche - certificato dalla Camden, organismo inglese che accredita i laboratori di aziende private - su tutte le fasi della produzione (circostanze tutte attestate dai documenti prodotti sub 3,6,7 e 8 dalla difesa).

Oltre al predetto laboratorio la ditta si avvale anche di due Laboratori esterni: l'ITERG (v. Doc. 2 della difesa), specializzato nell'analisi delle materie grasse ed il Laboratorio Veterinario Dipartimentale de La Meuse (v. Doc. 1) deputato all'analisi degli agenti patogeni, degli stafilococchi ed altro.

Il teste ha quindi illustrato le modalità di identificazione del numero di lotto impresso sulle confezioni, specificando che indica la data di scadenza, l'impianto di cristallizzazione utilizzato, orario di produzione e la linea di produzione. Dati che consentono di avere una tracciabilità completa del prodotto.

Con riferimento al caso in esame l'azienda era stata in grado di stabilire la data di consegna, tramite la Danzas, all'unico magazzino italiano, quello di Liscate, nonché la data di consegna ai Magazzini Basile di Enna (v. Doc. 20 e 21 della difesa) .

Inoltre era stato possibile stabilire che la confezione acquistata dal Falcone ed avente scadenza 11 novembre 2002 era stata prodotta il 23.5.2002 e quella scadente in dicembre era stata prodotta il 2.7.2002. Inoltre di ogni batch (contenitore all'interno del quale vengono messi tutti gli ingredienti per la realizzazione del prodotto,

pari a tre tonnellate di composto, con cui si confezionano 12.000 vaschette all'ora) l'azienda conserva una campionatura di 5 vaschette per consentire successivi controlli.

Campionatura in concreto utilizzata per effettuare le analisi dopo le lamentele del consumatore italiano ed a seguito delle quali non erano state riscontrate anomalie (v. Doc. 9 della difesa).

Quanto alla fase del trasporto il teste ha riferito che dalla Francia all'Italia avviene a mezzo di TIR refrigerati e che una volta giunti nel nostro paese i prodotti sono movimentati nel magazzino di Liscate gestito dalla Danzas per conto di KRAFT (in ordine al trasporto in Italia ed alle garanzie sulle procedure di sicurezza seguite dai vettori si vedano i docc. 12, 13 e 14).

Infine il teste riferiva che in Italia vengono vendute 15.000 vaschette di Vallè all'anno e che nell'ultimo anno al numero telefonico verde istituito per i consumatori non vi erano stati reclami (quanto al 2002 dal tabulato prodotto dalla difesa sub doc. 11 risulterebbero 4 reclami per la "consistenza" del prodotto).

Alla luce delle predette risultanze dibattimentali, ed indipendentemente dalla qualifica e dalle mansioni effettivamente svolte dall'Angelotti, unico membro italiano del C. di A. della Uniq Foods Italia s.r.l., deve escludersi che l'alterazione delle confezioni della margarina "Classica Vallè" siano da attribuirsi al ciclo di produzione dell'alimento o alla sua fase di distribuzione, mentre più facilmente deve essersi trattato di un inconveniente createsi quando già le confezioni erano in Sicilia, dove sono giunte nel mese di luglio e dove è più facile ipotizzare "un colpo di caldo", per esempio presso il magazzino della ditta Basile prima della distribuzione nei singoli esercizi.

Non ricorrendo, pertanto, né l'elemento oggettivo né quello soggettivo del reato a lui ascritto, Fabio Angelotti deve essere mandato assolto perché il fatto non sussiste.

P.Q.M.

visto l'art. 530 c.p.p.

assolve

Angelotti Fabio dal reato ascrittogli perché il fatto non sussiste.

## Cass. Pen. Sez. III

Sent. n. 33308 del 14.06.05; Pres. Papadia, est. Onorato, ric. Scanu

## Massima

**Sostanze alimentari in stato di alterazione. Azienda di piccole dimensioni. Legale rappresentante. Violazione dell'art. 5, lett. d) L. 283/62. Responsabilità. Automaticità. Esclusione. Condizioni.**

## Svolgimento del processo

1 - Con sentenza del 27.5.2003, il g.i.p. del tribunale di Tempio Pausania, procedendo col rito abbreviato, condannava Sandra Scanu alla pena di euro 4.000 di ammenda siccome colpevole del reato di cui agli artt. 5 lett. d) e 6 legge 283/1962, perché - quale legale rappresentante della "San Pantaleo s.r.l." - aveva venduto bottiglie di acqua minerale "Rocce Sarde" con caratteristiche organolettiche anomale e dunque alterate, in spregio alla circolare ministeriale per la presenza di sali insolubili di ferro e manganese in sospensione: accertato il 26.10.2001.

2 - Il difensore dell'imputata ha presentato ricorso per cassazione per mancanza o manifesta illogicità della motivazione.

Censura in particolare l'argomentazione del giudice di merito secondo cui la Scanu, quale amministratore della suddetta società, pur avendo delegato a terzi la produzione e l'imbottigliamento dell'acqua minerale, non poteva essere esonerata dalla responsabilità penale sia per la piccola dimensione dell'azienda, sia perché avrebbe comunque dovuto esercitare un controllo sui propri dipendenti.

## Motivi della decisione

3 - accertata la materialità del fatto, e cioè la vendita di confezioni di acqua minerale in stato di alterazione, il giudice di merito ha ritenuto la responsabilità penale dell'imputata nonostante che questa, nella sua qualità di amministratrice della società produttrice, con procura speciale, avesse preposto un terzo alla fase produttiva, riservando a se medesima la cura della sola fase pubblicitaria. Questo giudizio di responsabilità è stato fondato sulla considerazione che la preposizione institoria di un terzo in aziende di piccole dimensioni (com'è indubbiamente quella di specie) non determina un trasferimento di penale responsabilità dal titolare al preposto, incumbendo "comunque sul primo un onere di controllo".

Ma tale argomento, ad avviso di questo collegio, è in se stesso privo di giuridico fondamento, anche se riecheggia una giurisprudenza che ha avuto credito sino a un recente passato.

Invero, in tema di idoneità della delega di funzioni aziendali al fine di trasferire la responsabilità incumbente sul titolare dell'impresa, già da qualche tempo questa corte di cassazione aveva svincolato dalla dimensione dell'azienda l'efficacia penalistica della delega, nella considerazione, più o meno sviluppata, che

a giustificare il trasferimento della responsabilità penale poteva essere sia il requisito quantitativo della complessità organizzativa o tecnica del processo produttivo (Sez. III, n. 2065 del 10.03.1981, Nosella, rv. 147997; Sez. IV, n. 3164 del 16.3.1987, Aquilani, rv. 175356; sez. III, n. 2330 del 3.3.1992, Veronesi, non massimata sul punto; sez. III, n. 3700 del 20.3.1996, Assone, non massimata sul punto; sez. III, n. 521 del 13.3.2003, Conci, rv. 225322).

Pertanto, la tesi contraria che ancorava l'efficacia penalistica della delega alla notevole dimensione dell'azienda, non solo era priva di specifico fondamento testuale, ma è ora in contrasto con la recente evoluzione legislativa, che positivamente riconosce pieno diritto di cittadinanza alla delega di funzioni, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda, sia pure nello specifico settore degli obblighi prevenzionali che incombono al datore di lavoro per la tutela della sicurezza e dell'igiene sui luoghi di lavoro.

In tale materia, infatti, come ha rilevato la dottrina più attenta, il d.lgs. 19 9 1994 n 626 come modificato dal d.lgs. 19.3.1996 n. 242, laddove precisa quali sono gli adempimenti prevenzionali che il datore di lavoro non può delegare (art. 1, comma 4 ter), implicitamente riconosce *a contrario* la delegabilità di tutti gli altri.

In secondo luogo, lo stesso legislatore, laddove precisa che nelle aziende familiari e in quelle minori (che occupano fino a dieci addetti) il datore di lavoro non può delegare il suo obbligo di autocertificare per iscritto di aver provveduto alla valutazione dei rischi, (art. 4, comma 11 primo periodo, in relazione all'art. 1, comma 4 ter) ancora una volta riconosce *a contrariis* la delegabilità degli altri obblighi; e in tal modo esclude che, al di fuori di questo specifico profilo, la piccola dimensione dell'azienda possa influire sulla delegabilità delle funzioni.

4 - al di là dalle considerazioni suddette, si impone tuttavia una riflessione più generale sulla travagliata problematica dei riflessi penali della delega di funzioni che si è sviluppata in relazione ai reati propri o a soggettività ristretta, i quali, indipendentemente dalla formulazione generica e atecnica della norma incriminatrice, possono essere commessi solo da chi riveste una particolare qualifica giuridica o si trova in una specifica posizione di fatto, che lo pone in un rapporto diretto con l'interesse tutelato dalla norma.

Le ipotesi socialmente più rilevanti a questo riguardo sono i reati in materia di tutela dell'ambiente, di tutela della salute pubblica o di tutela della sicurezza e

dell'igiene del lavoro, in relazione ai quali il legislatore pone a carico del titolare delle imprese, che svolgono attività idonee a porre in pericolo i beni tutelati, precisi obblighi penalmente sanzionati al fine di scongiurare tale pericolo.

La elaborazione della giurisprudenza e della dottrina in queste materie è stata dettata dalla duplice preoccupazione di preservare da una parte il principio di legalità (art. 25 cost.), impedendo di scaricare verso soggetti sottoposti responsabilità penali fissate dal legislatore in capo a soggetti sovraordinati, che sono in genere il titolare dell'impresa o i dirigenti; e di salvaguardare dall'altra il principio di personalità della responsabilità penale (art. 27 cost.), evitando di imporre a soggetti apicali responsabilità oggettive o addirittura per fatto altrui.

Bisogna però sottolineare che raramente il legislatore individua il soggetto attivo del reato proprio attraverso una precisa qualifica giuridica (per es. Nelle contravvenzioni contro la salute e l'igiene sui luoghi di lavoro commesse dai datori di lavoro o dai dirigenti, di cui all'art. 89 d.lgs. 626/1994). Più spesso, nella formula legislativa, il soggetto attivo è chiunque svolge di fatto l'attività incriminata (per es. Nella contravvenzione di gestione non autorizzata di rifiuti, di cui alle varie ipotesi previste nell'art. 51 d.lgs. 22/1997; nella contravvenzione di scarico idrico non autorizzato o extratabellare, di cui all'art. 59 d.lgs. 152/1999; o infine nelle contravvenzioni previste dall'art. 5 legge 283/1962 per la vendita di sostanze alimentari alterate, nocive etc.).

Solo per la prima specie di reati può venire propriamente in rilievo la problematica della delega di funzioni, e del connesso trasferimento di responsabilità penali, dal titolare dell'impresa verso soggetti dipendenti o estranei. Ma nella seconda categoria di reati il compito proprio del pubblico ministero, prima, e del giudice, poi, sarà soltanto quello di individuare colui che ha effettivamente svolto l'attività incriminata, e non già quello di accertare se ci sia stata una delega di funzioni con efficacia penalmente liberatoria.

Sviluppando queste considerazioni si può anche affermare in via generale che il necessario contemperamento tra i suddetti principi costituzionali può essere soddisfatto non tanto con una teoria sulla delega delle funzioni che stabilisca artificiosamente le condizioni necessarie per la efficacia penalistica della delega stessa, quanto piuttosto facendo ricorso al principio di effettività, in base al quale si riconosce la responsabilità penale di colui che nell'ambito dell'azienda svolge realmente e in piena autonomia (decisionale e finanziaria) le funzioni che possono mettere in pericolo i beni tutelati dal legislatore e sulle

quali gravano pertanto gli obblighi imposti dalla norma incriminatrice. (una applicazione più o meno esplicita di questo principio si può ravvisare in Cass. Sez. III, n. 4304 del 9.4.1998, Caron. rv. 210510; Cass. Sez. III, n. 19642 del 28.4.2003, Rossetto, rv. 224848; Cass. Sez. IV, n. 36774 del 17.9.2004, Capaldo, rv. 229694).

In altri termini, come ha fatto osservare una condivisibile dottrina, il soggetto responsabile va individuato in base, non alle qualifiche formali, ma alle mansioni effettivamente esercitate nell'ambito dell'organizzazione aziendale corollario di questa impostazione funzionale delle qualifiche soggettive è che la responsabilità deriva direttamente dalla legge, e che la delega finisce per essere solo un possibile strumento di identificazione del responsabile, che il giudice deve valutare con prudente apprezzamento del caso concreto, senza essere condizionato da aprioristici schematismi.

5 - Alla luce di questi principi, in ordine al reato "proprio" previsto dall'art. 5 lett. d) della legge 283/1962, responsabile della messa in commercio di sostanze alimentari in stato di alterazione è per legge colui che nell'ambito dell'impresa produttrice ha svolto effettivamente la mansione di dirigere la produzione delle sostanze, indicando le materie prime e le tecniche produttive da utilizzare.

A tale stregua sarà responsabile del reato il titolare dell'impresa, ovvero colui che il titolare ha preposto al settore della produzione con piena autonomia gestionale.

In quest'ultimo caso il titolare può essere ugualmente responsabile di concorso doloso o di cooperazione colposa nella contravvenzione solo se ha continuato a ingerirsi nella funzione delegata, anche soltanto attraverso direttive generali o controlli saltuari.

In conclusione, la sentenza annullata va annullata con rinvio per nuovo esame al giudice *a quo*, il quale, sulla base dei principi sopra esposti, dovrà accertare se effettivamente l'imputata, nonostante la piccola dimensione dell'azienda, aveva preposto un terzo al settore della produzione e dell'imbottigliamento dell'acqua minerale "Rocce Sarde"; e se il preposto aveva completa autonomia gestionale, sotto il profilo decisionale e finanziario, senza residue ingerenze da parte della preponente. Solo escludendo queste circostanze il giudice potrà affermare la responsabilità dell'imputata.

P.Q.M.

la corte di cassazione annulla la sentenza impugnata con rinvio al tribunale di Tempio Pausania.

## **ALIMENTA**

Pubblicazione mensile

### **AVVISO AGLI ABBONATI**

**Abbonamento 2006      10 numeri euro 52**

**La campagna abbonamenti avrà termine il 29 gennaio 2006. La sospensione dell'invio della rivista avrà luogo a partire da tale data. La richiesta di numeri arretrati sarà evasa al costo di euro 8 per copia/numero.**

## **ALIMENTALEX**

**Raccolta computerizzata della normativa alimentare nazionale e comunitaria**

**Abbonamento per 12 mesi Euro 400 + IVA 20% a partire dalla data di sottoscrizione**

**L'opera viene fornita con aggiornamenti bimestrali su CD**

**E' possibile effettuare il download da Internet dell'ultimo numero dell'opera completa. L'invio a richiesta degli originali di documenti legislativi è incluso nel canone di abbonamento.**

**Per maggiori informazioni visitate il nostro sito**

[www.scienzaediritto.com](http://www.scienzaediritto.com)

**oppure telefonate al numero 02/2951.1132**

**Redazione e Amministrazione: EDIZIONI SCIENZA E DIRITTO S.a.s.  
20129 MILANO - Via Ramazzini, 4 - Tel. 02/29.51.11.32 - Fax 29.40.80.03 -info@scienzaediritto.com -  
www.scienzaediritto.com**

Abbonamento annuale 10 numeri euro 52 - Estero il doppio - Un numero separato euro 8

Registrazione del Trib. di Milano n. 128 del 13.3.1993 - Stampato in proprio -

Garanzia di riservatezza per gli abbonati. L'Editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati e la possibilità di rettificarli o di cancellarli a semplice richiesta. Le informazioni custodite saranno utilizzate al solo scopo di sottoporre agli abbonati proposte commerciali (L. 675/96 Tutela dati personali)