

ALIMENTA^{ESD}

COMMENTARIO TECNICO-GIURIDICO DELLA PRODUZIONE AGRO-ALIMENTARE

N. 1 Anno XIV

Gennaio 2006

Mensile

SOMMARIO

V. Rubino

Sanzioni amministrative e termine per l'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione: contrasti giurisprudenziali e possibili evoluzioni (3)

G. De Giovanni

La questione del cioccolato "puro" (7)

A. Neri

La storia infinita del burro "italiano". Da burro a burro: bonifica batterica o rigenerazione? Perché non sarà mai "burro di qualità" VII parte (10)

Giurisprudenza (18)

"Salamella calabrese piccante"

- TAR Lazio sentenza su ricorso n. 2676/05 Co.z.a.c. contro Autorità Garante nei confronti di Cesare Fiorucci S.p.a.
- Autorità Garante Provv. n. 14821 del 26.10.05

Corte Costituzionale (22)

- Ord. n. 550 del 7.07.05 Trib. Trani. Analisi revisione alimenti subordinata a pagamento. Disparità di trattamento fra cittadini abbienti e no

TOTALITARISMO SOFT

E' il rischio che corre l'Unione europea per eccesso di legislazione. Lo ha denunciato il ministro Tremonti in occasione dell'apertura dell'anno accademico della Guardia di Finanza e noi siamo con lui da epoca non sospetta con la testimonianza di quei lettori che ci hanno seguito in tutti questi anni. Ricordo di aver citato Gesù che, rivolto ai sacerdoti del Tempio, li aveva ammoniti: "Le Regole son fatte per l'Uomo non l'Uomo per le Regole".

E così che si è creata una sorta di dicotomia fra cittadini europei di prima leva e quelli di seconda chiamata. I primi percepiscono le istituzioni comunitarie come feudo – cito ancora Tremonti – "di *élite che disegnano a tavolino quella che dovrebbe essere la vita dei popoli*". I secondi vedono l'Europa come una dea della provvidenza, una nuova Cerere che rovescia sulle masse ad est una cornucopia di danaro prelevato dalle casse comunitarie rifornite dai contributi dei cittadini dell'ovest.

E tutti sono sudditi di Eurocrazia, creatura figlia di un dispotismo illuminato e di una burocrazia asfissiante. E' lei che, con bizantinismo legalitario, scrupoloso cultore dell'assurdo, risolve problemi per crearne altri.

L'ultimo, che più da presso interessa ALIMENTA è il "pacchetto igiene" come lo hanno definito gli addetti ai lavori, costituito dai regolamenti 852, 853, 854, 882 del 2004 e dal regolamento 183/2005 tutti entrati in vigore col gennaio di quest'anno. Per far loro posto è intervenuta la direttiva 41/2004, la "direttiva killer" come l'ha definita l'amico Capelli nel suo editoriale sull'ultimo numero di ALIMENTA dell'anno appena spirato. Killer perché eliminando ben 16 direttive procurerà altre vittime per via del vuoto normativo creato dall'ancora inattuato recepimento negli ordinamenti nazionali. Mi risulta che non siamo soli in questo frangente.

(segue)

E a proposito del "pacchetto igiene". Di eccesso di regole si può morire oppure, al meglio, si finisce paralizzati. Si sono riversate sulla produzione responsabilità che andrebbero suddivise o almeno condivise con la distribuzione. Responsabilità che si sommano a costi per controlli che non si vogliono più limitati ai prodotti all'uscita dallo stabilimento. Una fitta retta di disposizioni tanto più afflittive quanto più si fa evidente il fallimento del controllo ufficiale, un ectoplasma che non riesce a materializzarsi per carenza di ruoli, contenitori rimasti vuoti perché non si trovano professionalità adeguate.

E intanto circolano per l'Europa masse di immondizia spacciate all'ingrosso per alimenti e delle quali seguono le piste i corpi preposti a combattere la criminalità organizzata.

Per fortuna!

Antonio Neri

P.S. Cari auguri ai lettori di un buon 2006, quattordicesimo *ab ALIMENTA condita*

RECENSIONI

TECNOLOGIE DEL LATTE. Burro, yogurt, gelato, latte alimentare

Autore Ottavio Salvadori del Prato - Edagricole Bologna

Volume in XVIII di 478 pagg. con 302 illustrazioni – Euro 65,00

Opera che tratta in modo completo la materia prima "latte" dalla sua prima e più essenziale forma, il latte "alimentare", fino alle sue versioni sempre più complesse e sofisticate e collegate tematiche sull'impiantistica e procedimenti di trasformazione. Le tecnologie di fabbricazione del burro, del gelato, dello yogurt e dei primi derivati del latte, anche quelli più moderni come i latti aromatizzati e i latti fermentati, sono trattate per ciascuna voce in grandi capitoli a partire dalla materia prima con le sue variabilità e a seguire gli altri ingredienti, le tecniche di trasformazione, le tipologie di prodotto, le problematiche e i difetti, nonché la legislazione vigente

relativa ed i controlli necessari. Il tutto in un quadro antologico e di facile consultazione. Il testo offre anche alcuni esempi pratici, le ricette, i riferimenti a procedure adottate all'estero e informazioni sul funzionamento degli impianti.

L'opera costituisce certamente un sicuro punto di riferimento per lo studio e la consultazione che non può mancare nella biblioteca di docenti, studenti, tecnici e operatori del settore lattiero-caseario ma anche un valido aiuto per gli scienziati della nutrizione che vogliono conoscere la vera natura ed i processi di produzione degli alimenti.

SANZIONI AMMINISTRATIVE E TERMINE PER L'EMANAZIONE DELL'ORDINANZA-INGIUNZIONE: CONTRASTI GIURISPRUDENZIALI E POSSIBILI EVOLUZIONI.

V. Rubino, Avvocato, Studio Legale Gastini Simonelli Marelli & Strozzi, Alessandria. Assegnista di ricerca presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Piemonte Orientale.

Sommario: 1 - introduzione; 2 - la posizione della dottrina; 3 - Il contrasto giurisprudenziale sull'applicabilità dell'art. 2 l. 241/90; 3.1 - la posizione garantista; 3.2 - la posizione contraria; 4 - possibili evoluzioni.

1. Introduzione

Gli operatori del settore alimentare si trovano talvolta a fare i conti con l'irrogazione di sanzioni amministrative di natura pecuniaria per la violazione di norme che tale conseguenza prevedano *ab origine* o in forza della c.d. "depenalizzazione".

E' esperienza comune in questo campo constatare l'estrema lentezza del procedimento che ne scaturisce, posto che nella maggior parte dei casi l'emissione della c.d. "ordinanza-ingiunzione" richiede diversi anni.

Il problema, per quanto qui interessa, sorge per effetto dell'assenza di una disposizione sui termini all'interno della norma che regola compiutamente il procedimento in oggetto (l. 689/81) (1), carenza in generale interpretata dalla Pubblica Amministrazione come autorizzazione ad impiegare il tempo ritenuto necessario in funzione del carico di lavoro e dell'efficienza dell'ufficio preposto, prendendo come unico parametro il c.d. "termine prescrizione" di 5 anni previsto dall'art. 28 della norma sulla depenalizzazione.

Sulla legittimità e fondatezza di questa posizione è aperto un interessante contrasto giurisprudenziale che vede coinvolte, a vari livelli, alcune Sezioni della Corte di Cassazione, la Corte Costituzionale e, *de relato*, lo stesso Consiglio di Stato in materia di termine per l'assunzione della decisione nei procedimenti disciplinari per i pubblici dipendenti (2).

Compito di questo scritto è analizzare l'attuale stato della controversia per tracciare alcune possibili previsioni sugli sviluppi futuri del contrasto.

2. La posizione della dottrina

Il problema della necessità di prevedere un termine certo e rapido per la definizione dei procedimenti amministrativi- siano essi sanzionatori o disciplinari- è da tempo stato affrontato dalla dottrina (3) mediante il richiamo della più generale normativa in materia, contenuta nella legge 241/90 (4) allorché, come nel caso di specie, difettino disposizioni specifiche nella disciplina verticale.

Essa infatti è stata correttamente identificata come portatrice di diritti ed interessi legittimi inderogabili sottesi all'iter procedimentale, ed espressione dei principi di efficienza, buon andamento ed economicità sanciti dalla Costituzione per l'agire amministrativo.

Come è noto la l. 241/90 regola gli aspetti generali del procedimento amministrativo tanto nella sua scansione

in fasi, quanto nei suoi contenuti fondamentali di carattere formale e sostanziale.

L'art. 2 in particolare si occupa del termine per la definizione dei procedimenti in corso, stabilendo testualmente che "*ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza ovvero debba essere iniziato d'ufficio la Pubblica Amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. (...) Qualora non si provveda a norma del co. 2 il termine è di 90 giorni* (5)".

Secondo la maggior parte degli autori il conflitto fra le norme della l. 241/90 e le altre disposizioni di legge deve risolversi sulla base delle regole generali sul principio di specialità temperato dalla tutela dei diritti fondamentali: la legge generale sul procedimento è infatti diretta ad offrire un minimo di garanzie indefettibili, per cui, salvo che non sussista una norma posteriore che ha inteso unicamente derogarvi, **continuano ad essere applicabili le norme anteriori se maggiormente garantiste** (6).

In base all'impostazione teorica menzionata, gli Autori hanno concluso per l'esclusione della rilevanza della "specialità" della l. 689/81, in quanto, per il profilo che qui ci occupa, "*la l. 241/90 ha inteso disciplinare con i suoi principi il descritto "minimo" di garanzie per tutti i procedimenti amministrativi, ancorché regolati da specifiche disposizioni normative, e non solo le ipotesi di procedimenti che, in quanto non regolati da specifiche norme, sarebbero lasciati alla discrezionalità dell'Amministrazione agente*".

Ciò anche in relazione al fatto che la fissazione di un termine per l'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento è **presidio per l'osservanza dei principi di celerità dell'azione amministrativa e di doverosità del procedimento**, che, come detto, da un lato **deriverebbero da quello costituzionale del "buon andamento" dell'Amministrazione, dall'altro assumerebbero la veste del "principio di immediatezza"** nel procedimento disciplinare, ove l'esigenza di celerità è sottesa alle stesse concrete possibilità di difesa ex art. 24 Cost.

3. Il contrasto giurisprudenziale sull'applicabilità dell'art. 2 l. 241/90

I richiami della dottrina hanno trovato nel corso degli ultimi anni sempre maggiore accoglimento nella giurisprudenza di merito, sicché la questione è inevitabilmente stata oggetto di diverse pronunce della

Cassazione, le ultime delle quali, a cavallo fra il 2004 e il 2005, hanno fatto emergere un contrasto fra gli orientamenti delle sezioni giudicanti coinvolte.

3.1. La posizione garantista

L'orientamento cronologicamente più risalente - invero lo scarto è comunque di pochi mesi - abbracciando le tesi esposte ha ribadito che la disciplina generale della l. 241/90 dovrebbe trovare applicazione anche nei procedimenti sanzionatori ex l. 689/81. Ciò anche in base alla considerazione che l'unico termine "di durata" effettivo - quello prescrizione di cui all'art. 28 l. 689/81 - avrebbe natura esclusivamente sostanziale e non potrebbe essere traslato sul piano "processuale" (7). Esso, cioè, esprimerebbe il semplice diritto dell'erario ad esigere la somma, non anche il termine entro cui il procedimento debba essere definito, materia che, per le garanzie difensive ad essa sottese, vive di principi ed equilibri propri.

A sostegno di questa tesi parrebbero militare diverse ragioni di carattere formale e sostanziale.

In primo luogo occorre sottolineare che la lettura in oggetto sembrerebbe legittimata dallo stesso dato normativo. L'art. 28 infatti testualmente recita: "il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di 5 anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione (...)".

Di esso, in base al principio di legalità certamente applicabile anche a procedimenti sanzionatori di natura amministrativa, non potrebbe essere data una lettura estensiva *in malam partem*, sicché non resterebbe altra soluzione che ritenere la norma sprovvista di uno specifico termine di durata riferito al procedimento in quanto tale, e, di conseguenza, a ritenere legittimo il richiamo della disciplina generale di cui all'art. 2 l. 241/90.

A ciò la giurisprudenza di legittimità ha aggiunto che la natura "sanzionatoria" del procedimento descritto dalla l. 689/81 non può che essere intesa come "contenziosa", vista, fra l'altro, la possibilità di presentare memorie difensive e la netta contrapposizione fra l'Amministrazione procedente e il soggetto ad essa sottoposto, con la conseguenza della applicabilità delle garanzie difensive sancite dall'art. 24 - 111 cost., primo fra tutte il diritto ad una difesa effettiva in un processo dalla durata ragionevole.

In questo senso sembrerebbe orientarsi anche la Corte Costituzionale, chiamata anch'essa più volte a pronunciarsi in materia.

La soluzione più "rigorosa" è infatti stata oggetto di diverse critiche sul piano costituzionale in funzione dell'attenuazione delle garanzie difensive di cui agli artt. 24 e 11 cost., del principio di buona andamento ed efficacia dell'agire amministrativo ex art. 97 cost. e del fatto che, una volta individuati nei Prefetti gli organi decidenti ex art. 113 cost. non sarebbe legittimo consentire che la consocenza degli effetti delle sanzioni possa verificarsi dopo un così lungo periodo di tempo con pregiudizio delle situazioni giuridiche soggettive dei ricorrenti.

Orbene, a fronte di questi rilievi, il Giudice delle Leggi si è più volte pronunciato nel senso di riconoscere al

soggetto sottoposto a procedimento un vero e proprio "diritto alla decisione" in tempi certi e rapidi (8), ricadente nella copertura costituzionale dell'art. 24 cost. Tale garanzia, secondo la Corte, "*costituisce espressione di un principio generale ricollegabile all'esigenza che i procedimenti (disciplinari) abbiano svolgimento e termine in un arco di tempo ragionevole, onde evitare che il pubblico dipendente rimanga indefinitamente esposto alla irrogazione di sanzioni disciplinari*" (9).

3.2. La posizione contraria

A fronte di questi pur puntuali rilievi alcune sentenze di legittimità insistono nel negare l'applicabilità dell'art. 2 l. 241/90 alle fattispecie sanzionatorie ex l. 689/81, sia facendo forza su di una diversa interpretazione del principio di specialità, sia in funzione della natura stessa del termine dettato dalla legge generale sul procedimento amministrativo.

In particolare la Corte di Cassazione, sez. I, con sentenza nr. 21406 del 10 novembre 2004 ha osservato che "*l'applicazione di un termine così breve quale quello (di trenta giorni (10)) stabilito in via generale dall'art. 2, terzo co., l. 7 agosto 1990 n. 241, è chiaramente incompatibile con i procedimenti, come quelli sanzionatori e disciplinari, nei quali assume rilievo preminente l'esigenza di assicurare all'incolpato, mediante l'instaurazione del contraddittorio e la previsione di una durata adeguata, la possibilità di predisporre le proprie difese*" (11).

La posizione è ribadita e compiutamente argomentata da Cass. 6337 del 30 marzo 2004.

Secondo la Corte l'applicazione dell'art. 2 l. 241/90 sarebbe esclusa per il fatto che questo prevede un termine complessivo per la definizione del procedimento, termine che, rispettando le scansioni fasiche dettate dalla l. 689/81 sarebbe impossibile rispettare.

Il procedimento sanzionatorio dettato dalla legge sulla depenalizzazione, infatti, un iter di natura contenziosa con una prima fase (notifica) di 90 giorni ed una seconda fase (presentazione scritti difensivi) di ulteriori 30 giorni, con il risultato che "*se il procedimento ha inizio con la contestazione della violazione, è esclusa in radice la possibilità che esso si concluda nei trenta giorni successivi ex art. 2 l. 241/90, giacché è la stessa l. 689/81 che pone termini intermedi più ampi a garanzia dell'autore della violazione*".

La Cassazione ha inoltre osservato che insostenibile sarebbe la tesi secondo cui il termine andrebbe computato a decorrere dalla presentazione di scritti difensivi (ovvero dal giorno in cui l'interessato viene sentito personalmente) in quanto lo stesso art. 2 l. 241/90 prescrive che il medesimo termine decorra da una data precisa, ossia "*dall'inizio d'ufficio del procedimento*".

Ne conseguirebbe, secondo il ragionamento del Giudice di Legittimità, che la l. 689/81 indicando esclusivamente il termine di 5 anni per la prescrizione del diritto alla riscossione avrebbe inteso assoggettare al medesimo termine la lunghezza del procedimento sanzionatorio.

Da ultimo la giurisprudenza citata ha rilevato come l'esistenza nella versione risalente del Codice della Strada di un termine specifico per la emissione dell'ordinanza-ingiunzione in tutto identico a quello di cui all'art. 2 l. 241/90 deporrebbe in favore della tesi secondo cui il termine in quest'ultima contenuto non avrebbe carattere generale e non sarebbe quindi automaticamente applicabile in difetto di disposizioni specifiche.

4. Possibili evoluzioni

Il contrasto delineato potrebbe condurre *a brevis* ad una pronuncia delle Sezioni Unite, posto che la materia interessa un aspetto fondamentale del procedimento sanzionatorio per via amministrativa e che, per l'analoga questione in materia di procedimenti disciplinari, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha da poco rimesso gli atti all'Adunanza Plenaria (12).

L'obiezione più "forte" alla tesi garantista ruota intorno alla obiettiva difficoltà (se non impossibilità) di rispettare i tempi dettati dall'art. 2 l. 241/90 ove si applichino le scansioni temporali previste dalle disposizioni procedurali della l. 689/81.

Benché risulti difficile allo stato immaginare quale potrà essere sul punto l'orientamento finale della Cassazione, pare significativo rilevare l'allungamento a 90 giorni del termine in oggetto, operato dal d.l. 15/2005, convertito in legge con l. 80/2005.

Il sensibile aumento potrebbe infatti "coprire" le menzionate esigenze invocate dalla giurisprudenza contraria alla tesi garantista, in quanto ampiamente sufficiente a consentire il dispiegamento di tutti i diritti difensivi e l'esercizio delle proprie funzioni da parte della P.A.

Ciò tanto più ove questo venga considerato unitamente al termine di sospensione previsto in caso di istruttoria ex art. 2 co. 4 l. 241/90 (13), che consente di "allungare"

di ulteriori 90 giorni l'iter amministrativo per la definizione del procedimento sanzionatorio.

Alla luce di questo dato sembrerebbero quindi rafforzarsi i rilievi della Corte Costituzionale in base ai quali da un lato "*i termini brevi trovano fondamento nell'esigenza di definire sollecitamente il procedimento, evitando situazioni di incertezza dannose per il buon andamento dell'amministrazione, e lesive della posizione personale dell'incolpato*", dall'altro essi "*non ledono in alcun modo il diritto alla difesa, dal momento che l'incolpato ha immediato interesse alla definizione del procedimento, dall'altro i termini per la definizione dell'istruttoria (...) possono essere rispettati (...) riducendo congruamente gli altri, a disposizione dell'Amministrazione, dal momento che questa non è tenuta a compiere autonomi accertamenti istruttori*" (14).

Va poi sottolineato che l'impostazione critica della Cassazione parrebbe eccessivamente rigorosa nel ricondurre il momento iniziale del procedimento in oggetto all'ispezione e non piuttosto alla stesura del verbale di contestazione della violazione.

Se infatti, ai sensi di quanto disposto dalla stessa legge 689/81, il verbale è contestuale all'ispezione dal computo dei termini dovranno essere sottratti i 90 giorni richiesti per la notifica (che, in tal caso, è contestuale), mentre nel caso di stesura successiva è dalla chiusura del verbale che devono essere computati i termini per la notifica, che non sarebbero giustificati se superiori ai canonici 7 - 10 giorni.

Alla luce di queste considerazioni, oltre che delle argomentazioni "in diritto" già richiamate in ordine alla necessità di salvaguardare i diritti fondamentali sottesi all'efficienza, economicità e speditezza del procedimento, non pare eccessivo auspicare una sentenza delle Sezioni Unite che accolga la tesi più garantista, e promuova così un miglioramento dell'attività della Pubblica Amministrazione.

NOTE

1) In effetti la norma prevede solo tre termini relativi al procedimento: l'art. 14 (tempi per la notificazione delle contestazioni non immediate - 90 gg.), l'art. 18 (termine per la presentazione di memorie difensive - 30 gg.) e art. 28 (prescrizione - 5 anni).

2) Sul punto pare opportuno richiamare la decisione della VI Sezione 7.11.2005, pubblicata su www.lavoroeprevidenza.it, che ha rimesso all'Adunanza Plenaria il compito di risolvere il contrasto insorto fra le diverse Sezioni del Consiglio di Stato chiamate in precedenza a pronunciarsi.

3) L'elenco dei contributi in materia è assai vasto ed impossibile da richiamare per intero in questa sede. Oltre ai testi istituzionali sul diritto amministrativo si citano, fra gli altri, BARBENSI F., Poteri del giudice ordinario sulla riscossione delle sanzioni amministrative (nota a sent. C. cost. 21 settembre 1995 n. 437, Brescia c. Min. int.). *Riv. giur. polizia locale* 1996,II, 671; BARRECA C., Parità delle armi nell'istruzione probatoria civile tra cittadino e p.a. (nota a sent. Cass., Sez. I, 10 novembre 1990 n. 10823, Pichler c. Provincia autonoma Bolzano), *Giust.civ.* 1991,I,2763; BUONOMO G., Pena e sanzione non si escludono a vicenda. L'autonomia regionale fa saltare il principio di specialità (nota a Cass., sez. I, 22 novembre 2004 n. 21967, Moscato c. Com. montana Lambro e altro). *D&G - Dir. e Giust.* 2004,f. 47, 44; CARANTA R., Note sui modelli di processo e giudizio di opposizione ex art. 23 l. 24 novembre 1981 n. 689, *Giust.civ.* 1989,II,104; CARLI M., Brevi note sulla inattuazione della l. n. 241 del 1990 e sul limite dei principi fondamentali (osservaz. a sent. C. cost. 12 febbraio 1996 n. 28, Azienda trasp. cons. Bologna c. Reg. Emilia Romagna). *Giur. cost.* 1996,II, 271; CATELLANI S., Depenalizzazione e procedimento sanzionatorio amministrativo: natura dei termini previsti, *Riv. giur. circol. trasp.* 2000,f. 189, 891; CIMINO G., Opposizione ad ordinanza-ingiunzione in materia previdenziale: limiti ed effetti sull'obbligazione contributiva (nota a sent. Cass., Sez. Lav., 23 gennaio 1992 n. 723, Inail

c. Iezzi), *Giust.civ.* 1992,I,2715; COLLA G., MANZO G., *Le sanzioni amministrative*. Milano, 2001; FICARI V., La disapplicazione delle sanzioni amministrative tributarie dal processo ai procedimenti tributari, *Riv. giur. Sarda* 2002,f. 15, 245; FINOCCHIARO M., Considerazioni minime sull'evoluzione della giurisprudenza della Suprema Corte (nota s sent. Cass., Sez., I, 30 ottobre 1986 n. 6369, Regione Lombardia c. Cavadini), *Giust.civ.* 1987,I,347; MEZZABARBA C., Sanzioni amministrative. Rassegna di giurisprudenza della Cassazione: disciplina processuale, prescrizione, violazioni in materia previdenziale, disciplina transitoria (nota a sent. Cass., Sez., Un., 25 ottobre 1993 n. 10598, Inail c. Ditta Copan; Cass., Sez. I, 10 luglio 1993 n. 7600, Pref. L'Aquila c. Diomedi). *Foro it.* 1994,I,1468; PAMIO G. B., Anche in materia di sanzioni amministrative l'amministrazione deve rispettare i termini procedurali dell'art. 2 l. 7 agosto 1990 n. 241 (nota a Trib. Pordenone 8 giugno 2001, Battistella c. Amm. prov. Pordenone). *Giur. merito* 2001,f. 7-8,1419; PASSERONE P., Recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (nota a sent. Cass., Sez. I, 10 novembre 1992 n. 12088, Soc. Piceno coop. c. Sindaco Montorio al Vomano). *Foro amm.* 1993,I,1792; RAGONESI V., Principi generali e procedimento in tema di sanzioni amministrative pecuniarie: Il procedimento, *Riv.giur.circol.trasp.* 1983,369; SCALESE V., *Le opposizioni alle sanzioni amministrative*, Milano, 1994; Severini G., Sanzioni amministrative (processo civile). *Enc. diritto Agg.*, VI, Milano, 2002; SOMARÈ C. Il diritto alla difesa nel procedimento sanzionatorio amministrativo (nota a sent. Cass., Sez. I, 10 novembre 1990 n. 10823, Pircher c. Provincia autonoma Bolzano), *Resp.civ. e prev.* 1991,273. TOMEI R., La problematica delle sanzioni amministrative nella dottrina del diritto penale amministrativo. *Riv. amm. R. It.* 2003,f. 229-0, 883; VERONESE A., Sulla riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione del codice della strada: termine di prescrizione o di decadenza? (nota a sent. Pret. Rovereto 30 maggio 1997, Cacco c. Com. Riva del Garda; Pret. Salerno 7 aprile 1998, Stassano c. Pref. Salerno). *Giur. merito* 1998,fasc. 6, 762;

4) Legge 7 Agosto 1990 nr. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 18 Agosto 1990 nr. 192. Per i procedimenti disciplinari la problematica si è posta in termini leggermente diversi, trattandosi nella maggior parte dei casi di rilievi circa il contrasto fra la disciplina generale di cui alla l. 19/1990 e le singole discipline verticali che regolano i rapporti con i diversi rami della P.A. (ES. d.p.r. 737/1981)

5) Comma così modificato dal d.l. 15/2005, convertito in legge con l. 80/2005.

6) In materia è noto il caso del "Codice della Strada" che contiene una disciplina completa giudicata in effetti derogatoria rispetto alle regole generali.

7) Sul punto si veda in particolare Cass. Civ. Sez. Lavoro, sent. 6.3.2004 n. 4616.

8) Cfr. sentenze Corte Costituzionale nr. 1128 del 22.12.1988, 104 del 11.03.1991, 197 del 28 maggio 1999 e ord. 201 del 16.05.2002.9)

9) Cfr. sent. 104/91.

10) Oggi 90 in seguito alle modifiche apportate dal d.l. 15/2005, convertito in legge con l. 80/2005)

11) Sul punto si vedano anche Cass. 7.11.2002 n. 15642; 16.4.2003 n. 6014; 11.6.2003 n. 9357, 22.12.2003 n. 19617). Nella sentenza che qui si commenta il contrasto giurisprudenziale emerge in maniera piuttosto evidente laddove la Corte, nell'adottare la decisione, espressamente chiarisce che essa è volta a "*rettificare la contraria opinione espressa con sentenza Cass. 23 luglio 2003 n. 11434*" in merito all'applicabilità del menzionato termine.

12) Cfr. decisione 7.11.2005 "Altavilla", pubblicata su www.lavoroprevidenza.com.

13) l'art. 2 co. 4 della legge 241/90 stabilisce espressamente che *nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini di cui ai commi 2 e 3 sono sospesi fino all'acquisizione delle valutazioni per un periodo massimo comunque non superiore a 90 giorni. I termini di cui ai commi 2 e 3 possono essere altresì sospesi, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni*".

14) cfr. sent. 197/99.

LA QUESTIONE DEL CIOCCOLATO "PURO"

G. De Giovanni - Dirigente Ministero attività produttive

Sui problemi del cioccolato si è già parlato su questa rivista ben due volte (n. 11-12/97 e n. 5/00), in occasione delle discussioni a livello comunitario per l'adozione della direttiva, per illustrare i problemi che si ponevano con particolare riferimento ai grassi vegetali diversi dal burro di cacao.

In occasione dell'adozione del decreto legislativo n. 178 del 12 giugno 2003 di attuazione della direttiva le autorità italiane, in ossequio ad un principio di delega contenuto nell'articolo 28 della legge comunitaria 1 marzo 2002 n. 39, hanno previsto la possibilità, per i fabbricanti, di utilizzare nell'etichettatura dei loro prodotti di cioccolato, preparati senza l'uso di grassi vegetali diversi dal cacao, il termine "*puro*".

V'è da dire che la direttiva, ammettendo l'uso di questi grassi, prevede espressamente

a) l'obbligo dell'indicazione della dicitura "*contiene grassi vegetali oltre al burro di cacao*" per i prodotti preparati con l'impiego di tali grassi nel limite massimo del 5%;

b) la possibilità di evidenziarne l'assenza, ricorrendone le condizioni.

Il legislatore italiano avrebbe potuto ignorare il principio contenuto nella direttiva e lasciare, di conseguenza, i produttori liberi di esprimere il concetto dell'assenza di detti grassi nei termini più idonei. Invece, per assicurare al consumatore italiano una informazione chiara e omogenea in tutto il territorio nazionale ha preferito operare una scelta: il termine "*puro*" risponde alle effettive esigenze di informazione del consumatore, in quanto sul mercato nazionale da decenni è considerato puro un prodotto che non contiene ingredienti di base alternativi.

Il problema dei grassi vegetali diversi dal burro di cacao è stato molto strumentalizzato dalla stampa e dai puristi, come se si trattasse di sostanze pericolose: nella realtà sono sostanze che vengono usate non per contenere i costi di produzione (in quanto il loro prezzo di acquisto è più o meno quello del burro di cacao), ma per ragioni tecnologiche, che pur hanno la loro importanza per il mantenimento nel tempo di talune caratteristiche organolettiche. Al consumatore italiano, comunque, queste esigenze tecnologiche non interessano e desidera che i prodotti di cacao e di cioccolato siano quanto più naturali è possibile.

I fabbricanti (industrie e artigiani) non possono che assecondare questo indirizzo che si è delineato nell'immaginario del consumatore: è stato, quindi, scelto di continuare a non usare grassi vegetali diversi dal burro di cacao, come, peraltro, si è sempre fatto.

Col coinvolgimento delle categorie professionali interessate e degli stessi fabbricanti è stata scelta la

parola "*puro*", unica capace di evidenziare quello che il consumatore vuole.

L'uso di questa parola non è una innovazione suscettibile di compromettere gli scambi infracomunitari e quelli con i Paesi terzi, poiché è una possibilità concessa a tutti, anche ai produttori e venditori di altri Paesi, che commercializzano i loro prodotti sul territorio italiano.

Evidentemente la scelta delle autorità italiane non è piaciuta al punto di dare fastidio a una multinazionale estera, che, utilizzando i suddetti grassi, incontra difficoltà commerciali in Italia. La stessa multinazionale ha sollecitato la Commissione europea a intervenire presso le autorità italiane perché modificchino la norma ritenuta non conforme alla direttiva. Lo si evince dallo stesso parere motivato che comincia con le parole "in seguito ad un reclamo".

Parere motivato

La Commissione europea in data 5 luglio 2005 emette il suo parere motivato che è l'anticamera per essere deferiti alla Corte di giustizia per infrazione, se non si provvede ad eliminare il motivo del contendere.

I contrasti con la società ricorrente, in realtà, sono cominciati molti anni fa nella vigenza della legge 351/76, che prevedeva che i prodotti di cioccolato contenenti sostanze diverse da quelle consentite (compresi i grassi vegetali diversi dal burro di cacao) fossero commercializzati con la denominazione di vendita "surrogato del cioccolato", troppo negativa a fini commerciali, ed il deferimento alla Corte di giustizia non poteva non vedere soccombere l'Italia. In effetti l'aggiunta di questi grassi ai prodotti di cioccolato nella misura massima consentita non è tale da determinare un cambiamento sostanziale della natura dei prodotti. Se non fosse riportata in etichetta la dicitura "contiene grassi vegetali oltre il burro di cacao", visto che non v'è neppure l'obbligo di menzionare i grassi utilizzati (generalmente si usa la dicitura "grassi vegetali" che comprende anche il burro di cacao), il consumatore certamente non sarebbe in condizione di percepire la differenza con un prodotto che non li contiene.

La Corte di giustizia con sentenza del 16 gennaio 2003, nella causa C 14/00, ha condannato l'Italia, ma non poteva fare diversamente in quanto la legge 351/76 praticamente vietava la circolazione in Italia col nome di cioccolato un prodotto che era tale nel Regno Unito, anche se quel divieto derivava direttamente dalla direttiva CEE allora ancora vigente.

La situazione che è venuta a crearsi con la nuova direttiva 2000/36/CE, attuata in Italia col decreto legislativo 178/2003 non è la stessa della precedente. Infatti, poiché non v'era l'obbligo dell'indicazione degli

ingredienti, nei Paesi che ammettevano l'uso di questi grassi, i consumatori non avevano la sia pur minima informazione sulla composizione dei diversi tipi di cioccolato, mentre in Italia, pur in assenza di quest'obbligo, i fabbricanti avevano scelto di propria iniziativa di indicare in etichetta gli ingredienti per garantire l'informazione dei consumatori.

L'esigenza di una particolare distinzione tra i prodotti che contengono grassi vegetali diversi dal burro di cacao e quelli che non li contengono non è un problema creato dall'Italia ma è insito nella stessa direttiva comunitaria. Nel momento che l'Unione europea ha voluto disciplinare l'impiego dei grassi vegetali (solo sei e tutti di origine tropicale ben evidenziati dalla direttiva stessa e che sono generalmente utilizzati in quantità molto inferiore a quella massima prescritta che è del 5%), senza che per questo venisse ridotto il tenore minimo di burro di cacao o di sostanza secca totale di cacao, ha di fatto creato due categorie di prodotti: una con detti grassi e l'altra senza, attraverso l'obbligo, da una parte,

a) di riportare la dicitura "*contiene altri grassi vegetali oltre al burro di cacao*" da indicare accanto alla denominazione di vendita, in grassetto e con caratteri di corpo almeno pari a quelli della denominazione e nello stesso campo visivo dell'elenco degli ingredienti e ben distinta da questo, e dall'altra

b) attraverso la possibilità di evidenziare l'assenza di tali grassi nel secondo caso, purchè l'informazione sia corretta, imparziale, obiettiva e tale da non indurre in errore il consumatore.

La direttiva avrebbe potuto limitarsi a consentire l'impiego di questi grassi, nell'ambito dell'elenco degli ingredienti, come avviene in tante analoghe situazioni, mentre ha prescritto una specifica dicitura da evidenziare con precise modalità, visto l'impatto sull'informazione del consumatore. In pratica è vero che le denominazioni di vendita sono definite nell'allegato della direttiva e nell'allegato del decreto legislativo 178/2003, ma per il consumatore l'aspetto più importante da valutare per gli acquisti è sapere se i prodotti di cioccolato contengono o no questi grassi vegetali.

Se ci sono, i prodotti riportano la dicitura "*contiene altri grassi vegetali oltre al burro di cacao*" con le modalità sopradescritte. Se invece non ci sono, in etichetta potrebbe figurare una dicitura qualsiasi, quali "*non contiene grassi vegetali oltre al burro di cacao*", "*cioccolato puro*" (dicitura tra l'altro molto usata anche in Belgio), "*grassi: solo burro di cacao*", ecc..

La scelta operata dal legislatore italiano di consentire ai produttori (nazionali e di altri Paesi comunitari ed extracomunitari) di cioccolato che non utilizzano questi grassi l'uso del termine "*puro*" ha avuto come finalità di evitare la proliferazione di termini e di diciture che, lungi dal garantire la corretta informazione sulla composizione e la natura dei prodotti, avrebbe provocato solo confusione, in considerazione della grande fantasia e inventiva del marketing, italiano soprattutto.

Questa scelta non è piaciuta alla multinazionale e alla Commissione europea, che sta facendo da cassa armonica.

Posizione italiana

L'Italia, alla richiesta di informazioni da parte della Commissione europea, che l'accusava di aver istituito una nuova denominazione di vendita "*cioccolato puro*", aveva già precedentemente respinto come destituita da ogni fondamento tale affermazione e aveva segnalato che il termine "*puro*" era l'unico ad aiutare il consumatore italiano a distinguere un prodotto dall'altro sulla base della presenza dei grassi.

Che non si trattasse di una denominazione di vendita risulta di una evidenza unica, visto che si tratta di una facoltà, altrimenti sarebbe stato un obbligo. Non è, poi, tale da intralciare gli scambi comunitari (finora nulla è stato rilevato), non può essere considerata fonte di concorrenza sleale, in quanto tutti possono avvalersene.

Posizione UE

La Commissione, contrariamente al parere espresso dall'Italia, ha contestato che

a) l'uso del termine "*puro*" e della dicitura "*cioccolato puro*" *garantisca un'informazione corretta, obiettiva ed imparziale del consumatore sulle caratteristiche del prodotto*, come richiesto dall'articolo 3 della direttiva 2000/36/CE (cioccolato) e dell'articolo 2 della direttiva 2000/13/CE (etichettatura);

b) la direttiva 2000/36/CE non ha affatto creato due categorie di prodotti, con e senza grassi vegetali;

c) l'aggettivo "*puro*" è una novità introdotta nella legislazione italiana e non costituisce una dicitura tradizionale per il consumatore italiano,

d) l'aggettivo "*puro*" potrebbe essere considerato un termine di qualità per cui dovrebbe rispettare i tenori minimi di sostanza secca di cacao e di burro di cacao stabiliti dall'articolo 3 della direttiva.

La Commissione fa anche rilievi di altra natura sul significato che il termine "*puro*" può essere inteso dal consumatore italiano, come se fossero loro i veri conoscitori del mercato italiano e di quello che da noi possa essere capito col termine "*puro*".

Sulla base delle contestazioni suddette, in forza dell'articolo 226, primo comma del trattato istitutivo della Comunità europea, ha emesso il seguente parere motivato

"Prevedendo la possibilità di completare con l'aggettivo "puro" o con la dicitura "cioccolato puro" l'etichettatura dei prodotti di cioccolato che non contengano grassi vegetali diversi dal burro di cacao la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in virtù del combinato disposto dell'articolo 3 della direttiva 2000/36/CE e dell'articolo 2, n. 1, lettera a) della direttiva 2000/13/CE, nonché dell'articolo 3, punto 5, della direttiva 2000/36/CE.

In applicazione dell'articolo 226, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea, la

Commissione invita la Repubblica italiana a prendere le disposizioni necessarie per conformarsi al presente parere motivato entro due mesi dal ricevimento del medesimo."

Proposta di decisione nazionale

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento delle politiche comunitarie, approfittando dell'esame parlamentare del disegno di legge comunitaria 2005, ha presentato un emendamento mirante alla soppressione dell'articolo 6 del decreto legislativo 178/2003, aderendo in tal modo all'invito pervenuto dalla Commissione europea. Tutto sembrava pacifico, quando il Parlamento, quasi all'unanimità alla Camera ed all'unanimità al Senato, ha preferito lasciare le cose allo *statu quo*, senza nulla modificare ed ha respinto l'emendamento governativo.

L'Italia, quindi, non si adegua alla richiesta della Commissione europea di modificare la norma di attuazione della direttiva, ritenendo di essere sulla strada giusta.

A mio avviso bene ha fatto il Parlamento a rispondere con fermezza alla Commissione europea, alla quale non resta, almeno per salvare la faccia, che portare l'Italia davanti alla Corte di giustizia.

Conclusioni

Quale il vero problema? La decisione italiana circa l'uso del termine "*puro*" non rappresenta un ostacolo commerciale, perché tutti possono avvalersene.

Il problema vero è se il termine "*puro*" possa essere considerato equivalente ad "*assenza di grassi vegetali diversi dal burro di cacao*". E' questo, comunque, il significato percepito dal consumatore italiano attraverso l'uso invalso ormai da anni sul mercato, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 178/2003, e attraverso la stampa.

La Commissione europea contesta che il termine "*puro*" sia corretto, imparziale ed obiettivo ma senza dare spiegazioni. E' solo un'accusa.

A mio avviso ogni informazione, nel rispetto dei

principi generali che reggono la materia, deve essere tale da essere compresa dai consumatori nella propria lingua e col significato che viene riconosciuto a quel termine. L'informazione è corretta, se nulla viene nascosto e viene garantita, usando la terminologia tradizionale, quella che il consumatore intende e conosce. Il Ministero delle attività produttive, in una nota circolare, aveva esplicitato che le informazioni per essere corrette devono parlare il linguaggio del popolo e non quello tecnico, per cui vanno usati i termini ai quali il consumatore attribuisce un preciso significato.

Il termine "*puro*" è imparziale, in quanto non mira a discreditarne un prodotto per favorire un altro. Anche se la Commissione si rifiuta di ammetterlo, la direttiva con le misure stabilite ha creato due blocchi di prodotti, quelli con i grassi vegetali e quelli senza, ai quali si aggiungono poi le denominazioni di vendita, stabilite sulla base della composizione dei prodotti.

Il termine "*puro*" è anche obiettivo, in quanto identifica esattamente la natura del prodotto: "*puro*" significa che nella preparazione dei prodotti non sono stati utilizzati grassi vegetali diversi dal burro di cacao.

Ma facciamo l'ipotesi assurda che l'Italia sia condannata e sia, quindi, costretta a modificare l'articolo 6 del decreto legislativo 178/2003. Che cosa può succedere? Quale lo scenario che si presenta?

La semplice soppressione dell'articolo 6 e del comma 8 dell'articolo 7 sarebbe sufficiente per rispettare il dettato comunitario e calmare gli animi. Ma che ne sarebbe dell'uso del termine "*puro*"? Può continuare ad essere usato? A mio avviso tale termine potrebbe continuare ad essere usato, se non ne viene previsto esplicito divieto. Esso infatti fotografa una situazione chiara per il consumatore italiano e non si vede quale elemento di incompatibilità con i principi dell'articolo 2, punto 1, lettera a) della direttiva etichettatura possa essere individuato.

E' il solito problema. Certi comportamenti volontari, se vengono realizzati direttamente dagli operatori, non presentano problemi. Se formano oggetto di una norma, vengono subito censurati.

LA STORIA INFINITA DEL BURRO "ITALIANO".

Da burro a burro: bonifica batterica o rigenerazione?

Perché non sarà mai "burro di qualità".

A. Neri – Istituto Bromatologico Italiano - Milano

Parte VII

Il "burro di qualità"

Ineccepibile nelle motivazioni, il parere fortemente critico dell'allora Ministero della Sanità è pienamente condivisibile. In ossequio alla realtà storica va detto che per "*residui di sostanze chimiche ammesse nelle lavorazioni casearie*", il Ministero si riferiva, pur senza nominarla, all'aldeide formica, ancora ammessa per la produzione del Grana Padano alla data della lettera (1984) e procrastinata *sine die* con D.M. 18.9.86. Finché fu eliminata in sede di formulazione del disciplinare di produzione per acquisire la DOP che fu concessa nel 1996. All'epoca la formaldeide rappresentava un problema di "rintracciabilità" (per usare il termine oggi codificato) perché il 5% passava nella crema di affioramento e l'80% nel siero (P. Resmini, S. Saracchi, G. Motti "*L'aldeide formica nel formaggio grana padano. Nota 1: Sua distribuzione nei prodotti della caseificazione e nel formaggio in maturazione*" L'industria del latte, luglio-dicembre 1980). Pur accertato che i composti di combinazione si verificano con le frazioni proteiche, era sempre da tener in conto il passaggio, sia pur in minima quota, della formaldeide nel burro ottenuto per burrificazione della crema di affioramento come della crema di siero. Per inciso: formaldeide fu riscontrata anche nelle carni dei suini alimentati con il siero residuo della produzione del grana padano.

Oggi il tema "rintracciabilità" andrebbe svolto in relazione alla presenza di lisozima (l'enzima attualmente impiegato nella produzione del grana padano sotto forma di cloridrato). Data la sua grande solubilità in acqua è da ritenersi che non sussistano i problemi già rilevati a carico della aldeide formica (non sono state svolte ricerche al riguardo) e comunque il lisozima non solleva interrogativi d'ordine sanitario.

Ma, riprendendo il filo del discorso, lasciato con la discussa "legge bastarda", occorre domandarsi: come si arrivò a sfornare un simile pasticcio normativo?

La fonte degli equivoci la troviamo nell'introduzione illustrativa della proposta di legge n. 2881 (prodromica appunto alla legge n. 202/1983) presentata il 15 ottobre 1981 alla Camera dei Deputati sotto l'enunciato "*Modifica della Legge 23 dicembre 1956, n. 1526, concernente difesa della genuinità del burro*".

Eccone il testo:

Onorevoli Colleghi!

L'articolo 1 della Legge 23 dicembre 1956, n. 1526, sulla genuinità del burro ha dato luogo di recente a difformità interpretative sulla denominazione "burro" per quanto concerne il prodotto ottenuto anche con l'impiego di creme provenienti dal siero di latte.

Nel recente passato il Nucleo antisofisticazioni ha denunciato all'autorità giudiziaria numerose imprese casearie che hanno prodotto e confezionato burro anche con creme di siero.

A quanto risulta, l'autorità giudiziaria finora si è comportata in modo difforme: in un caso assolvendo l'imprenditore "perché il fatto non costituisce reato", in quanto anche le creme di siero provengono dal latte di vacca, nell'altro condannando l'imprenditore "per aver confezionato e detenuto, per venderlo, burro contenente anche grassi diversi da quelli derivati dal latte", intendendo per grassi "diversi" le creme di siero.

Le difficoltà interpretative sono collegate alla esigenza di chiarire che cosa intendesse il legislatore per "creme (al plurale) ricavate unicamente dal latte di vacca".

Evidentemente le interpretazioni possono essere differenti a seconda che si considerino per creme quelle ricavate dal latte delle diverse specie animali, senza mettere quindi in discussione le creme di siero, oppure solo quelle ricavate dal latte di vacca unicamente mediante centrifugazione o affioramento

A parte comunque la diversità di interpretazione giurisprudenziale, si presenta l'esigenza di tutelare la produzione del burro ottenuto anche con creme di siero, che rappresenta una quantità non inferiore al 25 per cento del burro di produzione nazionale (circa 650.000 quintali) e che viene ottenuta prevalentemente nei piccoli caseifici che non hanno altra possibilità di utilizzazione se non quella della miscela con altri tipi di creme.

Peraltro, la pratica della miscelazione delle creme di siero con altri tipi di creme di latte viene largamente usata nei Paesi membri della Comunità europea, dai quali importiamo circa il 42 per cento del nostro fabbisogno di burro (mediante (sic!) 450.000 quintali).

La proposta risponde altresì all'esigenza di tutelare sotto il profilo qualitativo il burro nazionale in possesso di particolari requisiti di qualità.

Pertanto si rende indispensabile modificare l'articolo 1 della legge 23 dicembre 1956, n. 1526, nel senso di meglio esplicitare la definizione di "burro" e di introdurre una classificazione per il "burro di qualità", i cui requisiti organolettici, analitici ed igienico-sanitari saranno stabiliti con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste di concerto con quelli della sanità e delle finanze.

Suonerebbe offesa all'intelligenza come alla professionalità dei lettori entrare nei dettagli di questo succoso repertorio di sciocchezze che appare improntato a frode concettuale elaborata attraverso una studiata alterazione della realtà tecnica. Deficiente nel relazionare il linguaggio al senso delle parole, imperdonabile in un testo precursore di norme, esso appare dettato dall'interesse di bottega e dalla sicumera di far stracci del tessuto normativo preesistente, che pur aveva dato prova sufficiente di sé, almeno per i tempi. E allora merita censura, in via complementare e non ancora esaustiva, per almeno due considerazioni.

La prima, di natura semantica, perché il letterale significato dell'espressione "*prodotto ottenuto dal siero di latte di vacca*" fa sì che porti alla conclusione che si autorizzi a denominare "burro" addirittura la ricotta e quant'altro possa ricavarsi dal siero come ad esempio le sieroproteine. Sembra uno scherzo ma non lo è. La seconda considerazione è di natura politica, per così dire (il conflitto di interessi non rappresentava ancora un problema) dato sì che nell'elenco degli onorevoli proponenti la legge di modifica, l'onorevole Giampaolo Mora compare come primo firmatario. Ancora nelle sue funzioni di Presidente del Consorzio di Tutela del Formaggio Grana Parmigiano Reggiano (senza trattino all'epoca) si fece promotore dell'iniziativa all'evidente scopo di conquistare un terreno di legittimità al burro di siero in perfetta aderenza agli interessi dei produttori suoi consorziati (e di conseguenza, a quelli del Consorzio Grana Padano).

Nulla obiettarono gli industriali confezionatori perché la nuova situazione normativa non si rivelava in contrasto con i loro interessi per ben tre motivi. Il primo perché consentiva di denominare "burro" anche il prodotto ottenuto dalla miscela di burri di centrifuga e di affioramento con il burro di siero, pratica ormai acquisita anche se fino a quel momento non legittimata. Il secondo perché gli si offriva l'offerta del "burro di qualità", contenzioso sopito ma sempre elemento di interesse mercantile (anche se potenziale motivo di contrasto). Terzo motivo perché si ancorava all'emanando decreto sul burro di qualità la possibilità di applicare al burro tout court "*l'uso di denominazioni e di dizioni riferentesi a trattamenti applicati alla materia prima od al prodotto finito per garantirne la salubrità*". In altre parole, in un sol colpo fu denominato "burro" il prodotto rigenerato (o "trattato" che dir si voglia) e designato come "burro di qualità" il prodotto corrispondente a più stretti parametri, igienico-sanitari. Per cui vien da sorridere quando si legge nell'illustrativa della proposta che essa "*risponde altresì all'esigenza di tutelare sotto il profilo qualitativo il burro nazionale in possesso di particolari requisiti di qualità*".

Si attivò dunque il meccanismo procedurale per la stesura di uno schema riguardante i parametri del "burro di qualità" ma è facile immaginare che con il viatico fortemente critico del Ministero della Sanità, l'iter preparativo per il previsto concerto interministeriale non ebbe vita facile. Al punto che, trascorrendo vanamente gli anni, lo stesso presidente Mora, ancora parlamentare nella nona legislatura, prese di nuovo l'iniziativa presentando alla Camera dei Deputati, nella seduta del 26 gennaio 1987, un'interrogazione rivolta ai Ministeri dell'agricoltura e della sanità.

Eccone il testo:

"Per conoscere le ragioni per le quali non si è ancora provveduto ad emanare il decreto previsto dalla legge n. 202 del 1983 la cui emanazione avrebbe dovuto avvenire entro il mese di dicembre 1983. Senza tale regolamento, di fatto, non è possibile qualificare, nella designazione, anche il burro nazionale, come avviene da tempo in Germania, in Francia e in Olanda."

Ed ecco la risposta dell'allora Ministro dell'Agricoltura Pandolfi:

"L'articolo 1 della legge 13 maggio 1983, n. 202, che modifica l'articolo 1 della legge 23 dicembre 1956, n. 1526, sancisce che con decreto del ministro dell'agricoltura, di concerto con quello della sanità e delle finanze, saranno fissati i requisiti organolettici, analitici ed igienico-sanitari del burro di qualità."

Relativamente ai requisiti igienico-sanitari va innanzitutto precisato che con essi ci si intende riferire sia a quelli chimici sia a quelli microbiologici.

Per quanto attiene più specificamente i requisiti microbiologici, si fa presente che la fissazione di tali requisiti di qualsiasi alimento o bevanda, ivi compreso il burro, deve sottostare alle condizioni prescritte dall'articolo 5 lettera c) della legge 30 aprile 1962, n. 283 (disciplina igienico-sanitaria delle sostanze alimentari e delle bevande) che demanda al ministro della sanità la potestà di fissare tali limiti, sentito preventivamente il Consiglio superiore di sanità. Ne deriva, pertanto, l'obbligo di acquisire preventivamente il parere di tale alto consesso, tanto più che è stata avvertita la necessità di estendere la fissazione di tali requisiti anche al burro, in relazione alla maggiore importanza microbiologica di tale alimento, derivante da possibile presenza di germi patogeni (quali: salmonelle, stafilococchi enterotossici, shigelle, eccetera collegata per tale tipo di prodotto alla non obbligatorietà della preventiva pastorizzazione delle materie prime, come le creme di latte).

Al riguardo, questa amministrazione ha, a suo tempo, interessato il ministero della sanità, il quale ha posto allo studio l'intera questione interpellando, altresì, l'istituto superiore di sanità per un esame più specifico del problema.

Il suddetto ministero ha comunicato, recentemente, che sulla base degli elementi forniti dal predetto istituto superiore avrebbe provveduto a sottoporre tutta la problematica in argomento all'ulteriore esame del Consiglio superiore di sanità al fine di acquisirne le relative risultanze, per la formulazione del parere di competenza. Appena in possesso del suddetto parere del Ministero della sanità, sarà possibile procedere all'emanazione del sopracitato decreto di cui alla legge n. 202 del 1983."

Sotto la spinta di questa interrogazione il Consiglio Superiore di Sanità prese in esame la questione formulando il parere versato nel documento che qui si riporta.

MINISTERO DELLA SANITÀ

Consiglio Superiore di Sanità

Sessione XXXIX

Seduta del 26 novembre 1987

IL CONSIGLIO SUPERIORE DI SANITÀ

SEZIONE I

Vista la relazione della Direzione Generale Igiene Alimenti e Nutrizione: Limiti di tollerabilità di cariche microbiche nel "burro" e nel "burro di qualità";

Udita la Commissione relatrice (Proff. D'Arca, Fara, Giannico; esperti: Aureli, Menziani, Tappi, Zaffino, Carini; relatore: Aureli);

Esaminati gli atti;

Ritenute valide le motivazioni addotte dalla Direzione Generale Igiene Alimenti e Nutrizione per la fissazione contestuale dei limiti di tollerabilità di cariche microbiche nel "burro di qualità", discendente dal disposto dell'art. 1 della Legge 13.5.83, n. 202 (di modifica della Legge 23.12.1956, n. 1526) e nel "burro", in quanto quest'ultimo è meno garantito sotto l'aspetto igienico sanitario per la qualità delle materie prime impiegate;

ESPRIME PARERE

Favorevole alla individuazione dei limiti di tollerabilità di cariche microbiche di prodotti indicati come "burro" e "burro di qualità" secondo le seguenti indicazioni:

A) "BURRO"

Ricerca di	Numero di campioni da esaminare	Limiti di tolleranza
germi mesofili aerobi (esclusi batteri lattici)	5	non oltre 3000/g in 3 campioni non oltre 30.000/g in 2 campioni
Enterobatteriacee	5	non oltre 100/g in 3 campioni non oltre 1000/g in 2 campioni
E. Coli	5	assente in tutti i campioni
Salmonella	5	assente in tutti i campioni
Staphilococcus aureus	5	non oltre 100/g in 3 campioni non oltre 1000/g in 2 campioni
Lieviti e muffe	5	non oltre 1000/g in 3 campioni non oltre 10000/g in 2 campioni

B) "BURRO DI QUALITÀ"

ricerca di	Numero di campioni da esaminare	Limiti di tolleranza
germi mesofili aerobi (esclusi batteri lattici)	5	non oltre 1000/g in 3 campioni non oltre 30000/g in 2 campioni
Enterobatteriacee	5	non oltre 10/g in 4 campioni non oltre 100/g in 1 campione
E.Coli	5	assente in tutti i campioni
Lieviti e muffe	5	non oltre 100/g in 4 campioni non oltre 3000/g in 1 campione
Salmonelle	5	assente in tutti i campioni
Staphilococcus aureus	5	assente in tutti i campioni

il Consiglio Superiore di Sanità, inoltre

ESPRIME PARERE

favorevole a che il prelevamento dei campioni da sottoporre ad analisi debba essere effettuato nel prodotto finito, pronto per la vendita, presso gli stabilimenti o laboratori di produzione, preparazione e confezionamento o, nel caso di prodotto di importazione, presso gli uffici di confine, Porto e Aeroporto o di Dogana interna, analogamente a quanto previsto dalla O.M. 11.7.78;

inoltre FA VOTI

che la Direzione Generale per l'Igiene degli Alimenti e la Nutrizione d'intesa con l'Istituto Superiore di Sanità, definisca l'entità del campione da sottoporre ad analisi e le relative metodiche;

RACCOMANDA

che per il conseguimento degli obiettivi igienico-sanitari precedentemente indicati si attuino iniziative idonee ad estendere il processo di pastorizzazione alle materie destinate alla produzione di "burro".

Come si vede il Consiglio fu costretto a contenersi nell'esiguo ambito stabilito dalla Legge di modifica n. 202/83. Ed infatti si parla di "fissazione contestuale" di limiti di tollerabilità microbica. Ora, a prescindere dalla considerazione che detti limiti si differenziano, per i due tipi di burro, in modo assai poco incidente, va detto che non questo, o almeno non solo questo, doveva essere il criterio ispiratore per la fissazione dei caratteri distintivi essendo stati invece dimenticati i requisiti organolettici che, come si vedrà più avanti, sono da considerarsi di importanza addirittura fondamentale. E poco o niente vale la raccomandazione di estendere il processo di pastorizzazione alle "materie prime" destinate alla preparazione del "burro" tout court per la semplice ragione che questo "burro" è il frutto del processo della rigenerazione del burro grezzo. Da burro a burro, appunto. Evidentemente al Consiglio Superiore di Sanità del tempo era sconosciuta la realtà produttiva nazionale. Fatto sta che a questo parere non fu dato seguito e del progetto se ne riparlerà sette anni più tardi, come vedremo.

GLI ANNI '90

Questa "storia infinita" pretende la citazione della Legge 19 febbraio 1992, n. 142 (Legge comunitaria per il 1991) che con l'art. 54 ("*Burro*") sostituisce l'art. 3 della Legge 23 dicembre 1956, n. 1526 (la legge primigenia come ricordiamo). Ne cito solo la parte che interessa il nostro tema e cioè: la legittimazione della produzione di "*burro a ridotto tenore di grasso*" (compreso tra il 60 e il 62 per cento di sostanza grassa) e di "*burro leggero a basso tenore di grasso*" (compreso tra il 39 ed il 41 per cento di sostanza grassa). Per entrambi questi tipi di burro il richiamo è al "*prodotto ottenuto dalla crema ricavata dal latte di vacca, dal siero di latte di vacca, nonché dalla miscela dei due prodotti indicati*". L'intenzione evidente era quella di continuare a percorrere il sentiero della legittimazione del burro di siero, come già appare in prima lettura. Ma se ancora occorre una prova della superficialità fatta sistema del nostro legislatore, l'abbiamo nelle

sopra riportate righe in corsivo dove il "*prodotto*" (soggetto) si vuole "*ottenuto dal siero di latte di vacca*", confermando così il bel risultato che per burro può intendersi tutto ciò che si ottiene dal siero di latte (sieroproteine, ricotta).

Tanto richiamato riprendiamo il racconto.

Il primo sussulto, risveglio brusco da un sonno quasi secolare, si registra nel 1993 (incombeva la Direttiva 92/46/CEE sulla produzione e commercializzazione di latte e di prodotti a base di latte) e si materializza con una interrogazione parlamentare presentata il 23 settembre alla Camera e rivolta ai Ministri per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali e della Sanità. Anche qui è utile un richiamo storico. Firmatari dell'interrogazione: gli on.li Torchio, Zambon, Carli, Ferrari e Bruni (oggi rientrati nei ranghi dei valorosi funzionari di Coldiretti), Stefano Berni, *et pour cause*, attuale direttore del Consorzio del Grana Padano e Giovanardi, l'attuale ministro dei rapporti con il Parlamento che evidentemente si aggregò per solidarietà di partito.

Eccone il testo.

"Premesso che:

- **la Direttiva CEE 92/46 all'articolo 8 punto 2 relativa al burro di affioramento è di prossima attuazione stabilendo le norme sanitarie per la produzione, la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e dei prodotti a base di latte;**
- **gli articoli 8 e 11 della stessa Direttiva danno facoltà agli stati membri di concedere deroghe che abbiano attinenza a produzioni casearie tradizionali;**
- **la tecnologia dei formaggi parmigiano-reggiano e grana padano, formaggi che tra l'altro già godono di deroga come previsto dal predetto articolo 8, prevede una parziale scrematura per affioramento naturale;**
- **tradizionalmente le creme così ottenute da questi due formaggi che da soli incorporano oltre il 50 per cento del latte italiano caseificato, sono la materia prima per la produzione della stragrande maggioranza del burro nazionale sia a livello di caseificio sia a quello di burrificio;**
- **se non intendano procedere all'estensione della deroga prevista all'articolo 8, punto 2 anche per le creme ed i burri da esse derivati in quanto definibili prodotti con caratteristiche tradizionali e che detengono una ampia quota del mercato nazionale del burro;**
- **se siano informati che nel nostro Paese esistono realtà produttive molte delle quali cooperative dotate di stabilimenti modernissimi che si sono dotati di innovative e aggiornate tecnologie di burrificazione che, tra l'altro, prevedono installazione nei caseifici di contenitori in acciaio inox refrigerati, raccolta delle panne con speciali automezzi, lavaggio e trattamento termico della crema, in grado di soddisfare ampiamente i requisiti previsti per la produzione di un burro di qualità elevata e quindi meritorio del riconoscimento CEE. Questo traguardo è più facilmente conseguibile proprio perché molti stabilimenti di lavorazione e burrificazione delle panne di affioramento sono già in regola con le caratteristiche strutturali previste dalla CEE;**
- **se non intendano evitare che si faccia luogo ad una ingiusta penalizzazione ad una importante attività economica, con ampia matrice tradizionale, posto che se venisse precluso alle panne di affioramento, opportunamente lavorate, di essere trasformate in burro di qualità, la quotazione di queste precipiterebbe al livello delle panne di siero con un effetto devastante a livello del già disastroso sistema zoo-caseario nazionale".**

Il lettore che mi abbia pazientemente seguito, potrebbe giustamente domandarsi se la situazione tecnica – sociale – economica che ho fin qui rappresentata a tinte fosche non fosse nel frattempo migliorata al punto che si dovesse dare credito all'enfasi declamatoria utilizzata dagli onorevoli interroganti. Ma così non era allora come non lo è oggi. Ho già avuto modo di dire la mia su questa interrogazione ("*Il burro di affioramento nella Direttiva CEE 92/46*" in ALIMENTA n. 7-8/93 pag. 91-93) ma, per completezza di disamina, ritengo questa monografia la sede adatta per riportare, sia pure in ampia sintesi, le critiche già espresse allora.

Sull'apodittica affermazione circa la possibilità "*di soddisfare ampiamente i requisiti previsti per la produzione di un burro di qualità elevata*", facevo grazia di ritenere che gli stessi interroganti, stante la loro posizione con compiti di rappresentanza politica nel mondo della produzione agricola, si battessero sì per interessi di bandiera ma fossero tuttavia ben consci che gli argomenti addotti non erano d'acciaio (tantomeno inox) e che pertanto gli spazi di manovra dei ministri interrogati (di quello della Sanità in particolare) non si presentavano granché estesi. Almeno non per tutte le "realtà produttive", così genericamente definite. Il testo dell'interrogazione tradiva, nella sua ridondanza, il terrore della presa di cognizione che la questione burro di affioramento, tenuta in sospenso da decenni, era arrivata alla stretta finale. In perfetta aderenza alla regola

italica di rimediare all'ultimo istante con mezzi d'occasione, gli interroganti proponevano una "deroga" che niente aveva a che fare con la direttiva in discorso. Riconoscevo che non potevano essere ignorati gli sforzi delle organizzazioni associative e delle imprese industriali nel dotarsi delle necessarie tecnologie e strutture che le qualificano come meritevoli del riconoscimento Ce ma pretendere la qualifica di "burro di qualità" per il burro di affioramento (sia pure con la bonifica delle creme mediante pastorizzazione) rappresentava una pura aspirazione utopica. Permanevano pur sempre quei seri inconvenienti di natura igienico-sanitaria che si verificano durante la sosta del latte in bacinella dato si che nel lasso di tempo compreso fra le 6-7 ore o le 14-16 ore (periodi temporali limite correlati alla variabilità della capacità di affioramento di latti provenienti da allevamenti diversi e a variabile composizione quantitativa delle immunoglobuline) si verifica la crescita esponenziale delle cellule batteriche e delle cellule somatiche a carico della crema dove si concentrano aggregandosi ai globuli grassi. Per tacere sulle macroscopiche impurità da corpi estranei dovute alla sommaria filtrazione del latte e sui processi lipolitico-ossidativi che si verificano a carico dei globuli grassi. Il tutto favorito dalle condizioni ambientali. Non va dimenticato che la sosta del latte e la lavorazione in caldaia avvengono di norma sotto lo stesso tetto degli stessi locali. Il discorso sul burro di affioramento, in definitiva, è tutto qui.

L'interrogazione non ebbe risposta. Tuttavia è logico presumere che riattivò l'amministrazione competente che nel frattempo aveva cambiato denominazione assumendo quella di Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali. Il risultato è rappresentato da uno nuovo schema di decreto regolamentante il "burro di qualità" che dimenticò, o ignorò volutamente, come è più probabile, di regolamentare il "burro".

Lo schema in discorso fu inviato dal Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, Direzione Generale della Produzione Agricola al Ministero della Sanità, Direzione Generale Igiene Alimenti e Nutrizione, per il "preventivo formale assenso", con lettera Prot. N. 60682 del 3 febbraio 1994, avente per oggetto: " **Schema di decreto regolamentare concernente la fissazione di requisiti organolettici, analitici ed igienico-sanitari del "burro di qualità", ai sensi della legge 13.5.83, n. 202**"

Eccone il testo.

IL MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

di concerto con

IL MINISTERO DELLA SANITA' e IL MINISTERO DELLE FINANZE

VISTA la legge 23 dicembre 1956, n. 1526 e successive modificazioni ed integrazioni, per la difesa della genuinità del burro;

VISTA la legge 13 maggio 1983, n. 202 che modifica la legge 23 dicembre 1956, n. 1526 e in particolare l'art. 1 in base al quale, con decreto del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, di concerto con i Ministri della Sanità e delle Finanze, devono essere fissati i requisiti organolettici, analitici ed igienico-sanitari del "burro di qualità";

ATTESA la necessità di adeguare in tal senso la vigente normativa in materia prevedendo la possibilità di produrre e commercializzare la suddetta tipologia di burro;

VISTO l'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

UDITO il parere del Consiglio di Stato reso nell'adunanza generale del 23 dicembre 1993;

VISTA la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, a norma del citato art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, effettuata con nota n. del.....

ADOTTA IL SEGUENTE REGOLAMENTO

Art. 1

- 1) Il "burro di qualità" deve rispondere ai requisiti organolettici di cui all'allegato I, tabella A che fa parte integrante del presente decreto.**
- 2) La denominazione "burro di qualità" non può essere impiegata per il burro che all'esame organolettico presenti anche uno solo dei difetti di cui all'allegato I, tabella B che fa parte integrante del presente decreto.**

Art. 2

- 1) Il "burro di qualità", oltre a rispondere ai requisiti di cui alla legge 23 dicembre 1956, n. 1526, e successive modificazioni e integrazioni, deve contenere non meno dell' 82 per cento di materia grassa, non più del 16 per cento di acqua e non più del 2 per cento di materia secca non grassa.
- 2) Il "burro di qualità" deve essere ottenuto esclusivamente da creme di latte, di centrifuga o di affioramento o da loro miscele. Tali creme devono essere conservate al momento del loro impiego e, comunque, non oltre le 72 ore, a una temperatura compresa fra i 4 e i 6 gradi centigradi e, comunque, non congelate né surgelate. Le creme ottenute per affioramento, che non dovrà essere protratto per più di 12 ore, devono essere sottoposte ad un trattamento di centrifugazione, oltre a quello di pastorizzazione previsto dalla legge 13 maggio 1983, n. 202.
- 3) Il "burro di qualità" non deve contenere additivi o coloranti e deve presentare reazione negativa alla fosfatasi alcalina.

Art. 3

Il "burro di qualità" deve presentare, sotto il profilo igienico-sanitario, i seguenti requisiti chimici e microbiologici:

- a) perossidi: 0,4 Mequiv per 1000 grammi di sostanza grassa;
- b) germi mesofili aerobi (esclusi batteri lattici): non oltre 1000 per grammo;
- c) enterobatteriacee: non oltre 10 per grammo;
- d) E. coli: assente in un grammo;
- e) lieviti: non oltre 100 per grammo;
- f) muffe: non oltre 50 per grammo;
- g) salmonelle: assenti in 25 grammi;
- h) Staphilococcus aureus: assente in un grammo.

Art. 4

I criteri di campionamento e le modalità di prelievo, conservazione e trasporto dei campioni dovranno essere conformi alle disposizioni di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327.

Art. 5

Per quanto concerne le norme di etichettatura, in ordine alla denominazione "burro di qualità" precedentemente definito, valgono le prescrizioni di cui al Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 e successive modificazioni.

Art. 6

L'accertamento dei requisiti di cui ai precedenti articoli è demandato all'Ispettorato centrale repressione frodi, organo ispettivo del Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali.

ALLEGATO I

Elementi di base per l'esame organolettico del burro per l'impiego della denominazione "Burro di Qualità"

TABELLA A di cui all'art. 1, comma 1 – Caratteristiche del "burro di qualità".

- 1) sapore ed odore: gradevole e senza difetti evidenti;
- 2) consistenza: buona e spalmabilità senza difetti evidenti;
- 3) aspetto: uniforme, omogeneo senza difetti evidenti.

TABELLA B di cui all'art. 1, comma 2 – Difetti sostanziali che determinano l'esclusione della denominazione "burro di qualità"

1) SAPORE E ODORE

Scarsità di aroma e di sapore; impuro; estraneo; di vecchio; di ossidato; di metallo; di foraggio; di olio; di olio di pesce; di pesce; di sego; di fango; di putrido; di formaggio; di formaggio acido; di lievito; acre; amaro; di bruciato; di muffa; rancido; di prodotti chimici; di malto; di aceto; acido; di scotto;

2) CONSISTENZA

pasta corta; friabile; granulosa; pastosa; untuosa; viscosa; collante; dura; molle.

3) ASPETTO

acquoso, con evidenti perlature di acqua

bicolore, colore non omogeneo

striato; marmorizzato

macchiato (punti colorati, macchie di burro fuso)

con separazione di olio

con materie estranee

ammuffito

con sale non sciolto

poroso

granuloso

troppo colorato

Commentiamo.

Quanto mai abborracciato nella stesura e nei contenuti, questo schema non poteva non risentire dell'imposizione di considerare "di qualità" anche il burro di affioramento. Risultava di tutta evidenza il tentativo, comprensibile solo sul piano dell'opportunità politica, di sostenere una produzione agricola che nulla aveva fatto fino a quel momento (né lo fa ai giorni nostri) per adeguarsi alle nuove esigenze. Complessivamente lo schema non sfugge ad un giudizio severo trattandosi di un caso classico di imbonimento normativo che, nella sua ridondanza, legittima il sospetto di voler far prevalere la forma sulla sostanza.

Ma passiamo allo specifico.

Prima critica. Limitare il lasso di tempo dell'affioramento alle 12 ore rappresentava disposizione del tutto pleonastica dato si che da questa condizione non si può comunque prescindere per naturale, specifica esigenza. Disposizione che, comunque, non poneva rimedio, neppure parziale, al fenomeno dell'incremento esponenziale della carica batterica sanitariamente indesiderata. L'ulteriore disposizione, riguardante la susseguente centrifugazione delle creme di affioramento, era sicuramente destinata a restare inapplicata sia per ragioni d'ordine strutturale sia per ragioni di conti economici.

Seconda critica. Del tutto incongruo ancorare i criteri e modalità di campionamento alle disposizioni del D.P.R. 26.3.1987 n. 327. E' di per sé evidente che un controllo di qualità va effettuato alla fine del ciclo produttivo, cioè come si dice, all'uscita dello stabilimento e non durante il ciclo commerciale (le disposizioni del D.P.R. 327/87 sono chiaramente ispirate ai controlli durante il ciclo distributivo). Se però il Ministero voleva dare per inteso che il controllo andava effettuato alla produzione, spicciativamente indicando le procedure riportate nel D.P.R. 327/87, sbagliava comunque perché nell'Allegato A paragrafo 3 del D.P.R. 327/87 ("Norme generali da seguire per il prelievo di campioni da analizzare") non esiste norma che possa costituire riferimento a indagini di carattere microbiologico.

(segue)

Le parti I, II, III, IV, V,VI sono pubblicate rispettivamente sui numeri 3 marzo, 4 aprile, 5 maggio 2005, 6 giugno 2005, 9 settembre 2005, 10 ottobre 2005

LA QUESTIONE "SALAMELLA CALABRESE PICCANTE" dibattuta fra TAR del Lazio e Autorità Garante

TAR Lazio
SENTENZA

sul ricorso n. 2676/2005 Reg. ric. proposto

da

Co.z.a.c. soc. coop. a r.l.,

contro

l'Autorità garante della concorrenza e del mercato,

e nei confronti di

Cesare Fiorucci s.p.a.,

per l'annullamento

a) della nota prot. n. 10045/05 del 4.1.2005, con cui è stata comunicata l'archiviazione, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, della richiesta d'intervento in materia di pubblicità ingannevole relativa al messaggio presente sull'etichetta del prodotto "salamella Calabrese" a marchio Fiorucci; b) del provvedimento di archiviazione,

assunto nell'adunanza del 22.12.2004; e) di ogni altro atto connesso, conseguente o presupposto

nonché per l'accertamento

che l'anzidetto messaggio pubblicitario integra gli estremi della pubblicità ingannevole.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

sentiti alla pubblica udienza del 25 maggio 2005, relatore il dott. Mario Alberto di Nezza, l'avv. Musenga in sostituzione dell'avv. Spataro, l'avv. Coglitore in sostituzione dell'avv. Virga e l'avv. dello Stato Arena;

ritenuto e considerato quanto segue in

FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente instaurato la società cooperativa Co.z.a.c., che associa un gruppo di allevatori suinicoli calabresi e produce alcuni salumi tipici, tutelati con la denominazione d'origine protetta ("dop") ai sensi del regolamento (CE) n. 134/98 della Commissione, emanato sulla base del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, e registrati come "Soppressata di Calabria", "Capocollo di Calabria", "Salsiccia di Calabria" e "Pancetta di Calabria", ha chiesto l'annullamento del provvedimento con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ha disposto l'archiviazione di una segnalazione volta ad ottenere la declaratoria di ingannevolezza di un messaggio pubblicitario, promosso dalla società Cesare Fiorucci, consistente nell'utilizzo di etichette recanti la

denominazione "*Salamella Calabrese piccante*" per prodotti non aventi alcun legame con la Regione Calabria (in quanto realizzati in stabilimenti ubicati nella Regione Lazio).

A sostegno del gravame la ricorrente, illustrate le disposizioni in materia di denominazioni di origine protette, ispirate al fine di favorire la diversificazione della produzione agricola e di tutelare in particolar le produzioni locali tradizionali, ha denunciato l'erroneità della determinazione assoluta (motivata in relazione alla assenza di profili di ingannevolezza) muovendo dal rilievo che il termine "*calabrese*", riferito ai salumi, sarebbe apprezzato dai consumatori come attestazione di particolare pregio e qualità, proprio perché questo termine evocherebbe il metodo di produzione della tradizione salumiera calabrese tutelato mediante la registrazione di ben quattro denominazioni d'origine.

L'ingannevolezza del messaggio si coglierebbe inoltre in relazione alle modalità grafiche prescelte dall'operatore pubblicitario, tali da indurre il consumatore ad associare l'aggettivo "*calabrese*" alla locuzione "*specialità regionali*", e non sarebbe esclusa dalla indicazione, sull'etichetta, del reale luogo di origine del prodotto, essendo invece rilevante, ai sensi dell'art. 13 reg. n. 2181/92, l'impiego di termini idonei ad ingannare il consumatore.

Si sono costituite in giudizio per resistere all'impugnativa sia l'Avvocatura generale dello Stato per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia la società Cesare Fiorucci.

Con ordinanza del 20 aprile 2005 è stata accolta la domanda cautelare proposta dalla ricorrente.

Nel corso dell'udienza di merito del 25 maggio 2005 la difesa erariale ha instato per la declaratoria di sopravvenuta carenza di interesse, avendo l'Autorità garante nelle more intrapreso, con comunicazione di avvio del procedimento datata 20 maggio 2005 (versata in atti), la procedura di verifica dell'ingannevolezza del messaggio.

Successivamente, all'esito della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

2.1. Vanno anzitutto disattese le eccezioni di rito formulate dalla resistente e dalla controinteressata.

Quanto alla sopravvenuta carenza d'interesse, il testo dell'anzidetta comunicazione del 20 maggio ne dimostra il collegamento con il provvedimento cautelare del Tribunale, sicché non può reputarsi venuta meno, in modo certo, l'utilità di una pronuncia sul merito.

Ne può rilevarsi l'inammissibilità del ricorso per difetto di posizione legittimante della cooperativa Co.z.a.c., posto che nella più recente giurisprudenza della Sezione (v. sent. n. 10117 del 2004, richiamata anche nell'ordinanza cautelare) si è riconosciuto che anche i concorrenti possano impugnare i provvedimenti assolutori dell'Autorità garante. Nella specie, poi, non possono esservi dubbi circa il pregiudizio che la ricorrente cooperativa può subire dalla presenza sul mercato di un prodotto che venga presentato ai consumatori con modalità idonee a indurii in errore circa le sue caratteristiche essenziali.

2.2. Nel merito, il ricorso è fondato.

L'Autorità ha escluso il carattere ingannevole dell'etichetta contestata ritenendo che la dicitura "Le specialità regionali - Salamella Calabrese" fosse "volta esclusivamente a indicare che tale salume fa parte di una linea di prodotti della Fiorucci che si ispira a prodotti tipici di varie regioni italiane ed evoca nel gusto i salumi calabresi, senza alcun vanto di perfetta identità con questi". Tale etichetta sarebbe inoltre "sufficientemente chiara nell'indicare che il luogo di produzione [...] è situato nel Lazio".

Di qui, l'asserita esclusione di profili di decettività del messaggio, che non potrebbe indurre a ritenere "che il prodotto in questione sia un salame calabrese tipico, né che si caratterizzi per essere originario della Calabria".

La motivazione non persuade.

L'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 1992 definisce la "pubblicità ingannevole" come "qualsiasi pubblicità che in qualunque modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone fisiche o giuridiche alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico ovvero

che, per questo motivo, leda o possa ledere un concorrente".

Nella specie l'ingannevolezza del messaggio risiede, ad avviso del Collegio, nelle modalità con cui l'operatore pubblicitario ha scelto di presentare il suo prodotto.

L'etichetta in questione reca infatti una eccessiva evidenziazione grafica del toponimo, posto in assoluto risalto rispetto alle rimanenti espressioni testuali, il che può far effettivamente ritenere che esso possieda le stesse qualità e caratteristiche dei salumi che godono della particolare tutela costituita dalla denominazione di origine protetta (v., sulle questioni poste dalla d.o.p. T.a.r. Lazio, sez. I, 26 giugno 2004, n. 6292).

È irrilevante, a tal fine, l'indicazione del luogo di produzione, posto che l'art. 13 del ridetto regolamento comunitario n. 2181/92 stabilisce che "le denominazioni registrate sono tutelate contro [...] 2. qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata [...]", rendendo evidente come le possibilità di confusione, anche sotto l'aspetto pubblicitario, non siano escluse dalla corretta indicazione della "origine vera del prodotto".

Ne si pone, infine, il problema della privativa sollevato dalla società Fiorucci per confutare l'interpretazione della normativa sostenuta nel ricorso, atteso che, come esattamente osservato dalla Co.z.a.c., la controinteressata ben può continuare a produrre alimenti simili a quelli protetti, non potendo però utilizzare, per la promozione degli stessi, riferimenti idonei a ingenerare confusioni sulla denominazione di origine protetta.

La tutela dei prodotti salumieri calabresi (in particolare, per quel che qui rileva, della "salsiccia di Calabria") ne evidenzia dunque, attestandone il pregio e la qualità, alcune caratteristiche ben note ai consumatori, i quali possono essere indotti all'acquisto di un salume definito "calabrese" proprio per fruire di un alimento preparato secondo quei parametri qualitativi tipici della tradizione salumiera calabrese.

3. In conclusione, il ricorso va accolto e deve di conseguenza annullarsi la gravata determinazione di archiviazione.

Sembra equo compensare integralmente le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato. Spese compensate.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 maggio 2005.

PI4878 - Provvedimento n. 14821 del 26.10.2005 - **SALAMELLA CALABRESE-FIORUCCI**

I. RICHIESTA DI INTERVENTO

Con richiesta di intervento pervenuta in data 26 novembre 2004, integrata in data 20 maggio 2005, la Cooperativa CO.Z.A.C. a r.l, in qualità di concorrente, ha segnalato la presunta ingannevolezza, ai sensi del Decreto Legislativo n. 74/92, del messaggio pubblicitario diffuso dalla società Cesare Fiorucci S.p.A., costituito dall'etichetta apposta sulla confezione del prodotto "Salamella calabrese piccante" - posto in vendita presso "Alimentari Francesco Spadafora", Contrada Casali, Cosenza - nel periodo dal 15 al 20 novembre 2004.

Nella richiesta di intervento si evidenzia che l'etichetta recante la denominazione "Le Specialità Regionali - Salamella Calabrese Piccante - Puro Suino" indurrebbe in errore il consumatore in ordine all'origine ed alle caratteristiche qualitative del prodotto pubblicizzato. In particolare, il risalto dato sull'etichetta al termine "Calabrese" - stampato con caratteri di dimensioni molto maggiori rispetto alla rimanente parte della sopra citata dicitura - lascerebbe intendere, contrariamente al vero, che il prodotto in esame sia un salume tipico calabrese prodotto in Calabria.

Nell'adunanza del 22 dicembre 2004, l'Autorità ha deliberato l'archiviazione della richiesta per manifesta infondatezza, ai sensi dell'art. 4, comma 5, del D.P.R. n. 284/03, recante il Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa. Con nota prot. 10045/05 del 4 gennaio 2005 il Segretario Generale dell'Autorità ha comunicato al segnalante l'archiviazione del caso.

Con ordinanza del 20 aprile 2005, notificata all'Autorità in data 26 aprile 2005, il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha provvisoriamente sospeso l'efficacia della decisione di archiviazione, ai fini del riesame.

II. MESSAGGIO

Il messaggio oggetto della richiesta di intervento consiste in un'etichetta recante l'indicazione del marchio "Fiorucci", sotto al quale viene riportata la denominazione del prodotto "LE SPECIALITÀ REGIONALI - SALAMELLA CALABRESE PICCANTE - PURO SUINO". Nella parte inferiore dell'etichetta compare poi la dicitura con caratteri più piccoli, "Prodotto e confezionato da: CESARE FIORUCCI S.p.A. - Località Santa Palomba - Viale Cesare Fiorucci, 11 - 00040 Pomezia (RM) - Italia".

III. COMUNICAZIONI ALLE PARTI

.. *omissis*..

IV. RISULTANZE ISTRUTTORIE

Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento è stato richiesto alla società Cesare Fiorucci S.p.A., in qualità di operatore pubblicitario, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera a), del D.P.R. n. 284/03, di fornire informazioni e relativa documentazione riguardanti, in particolare, il procedimento produttivo e le caratteristiche del prodotto pubblicizzato, evidenziando, in particolare, quanto il prodotto stesso possa essere assimilabile ai salumi calabresi tipici.

Con memoria pervenuta in data 6 giugno 2005, la società Cesare Fiorucci S.p.A. ha evidenziato quanto segue:

il prodotto Fiorucci denominato "Salamella calabrese piccante" non è confondibile con i quattro salumi tipici calabresi protetti dalla DOP ai sensi del Reg. CE 20081/92, denominati "Soppressata di Calabria", "Capocollo di Calabria", "Pancetta di Calabria", "Salsiccia di Calabria";

in particolare, la "Salamella calabrese piccante" è un salume commercializzato dalla Fiorucci fin dagli anni '80 e risulta completamente diverso dalla "Salsiccia di Calabria" DOP, sia per denominazione e natura (è un salame e non una salsiccia), che per forma, dimensioni e peso (le salsicce DOP sono piccoli bocconcini di poco peso uniti tra di loro da una filza in corda, mentre la salamella è un vero e proprio salame a forma di ferro di cavallo);

la Cesare Fiorucci S.p.A. utilizza legittimamente la denominazione "*Salamella calabrese piccante*", peraltro utilizzata anche da altri produttori, poiché essa, sebbene sia derivata dal nome di un luogo in cui il prodotto alimentare è stato inizialmente ottenuto o commercializzato, è diventata "generica" perdendo ogni collegamento con il luogo stesso, così che si rientrerebbe nel campo d'applicazione dell'art. 3 del Reg. CE 20081/92. In tal senso, la denominazione "*Salamella calabrese piccante*" sarebbe usata nel linguaggio comune di produttori e consumatori per riferirsi ad una metodologia particolare di produzione e ad una tradizione locale, utilizzata per la preparazione di un salame piccante con caratteristiche proprie; a tal riguardo la Cesare Fiorucci S.p.A. ricorda che esistono numerosi esempi a livello nazionale sia di prodotti della salumeria che di altra natura che hanno preso il nome dal luogo da cui hanno avuto origine senza mantenere più alcun collegamento con lo stesso, divenendo quindi a tutti gli effetti "generici" (ad esempio la "Coppa Parma", il "Salame Milano", il "Salame Ungherese", la "Finocchiona Toscana", il "Pesto alla Genovese", i "Biscotti Canestrelli Liguri", l'"Aceto Balsamico di Modena", ecc.);

in particolare, il prodotto in questione risulterebbe conforme per caratteristiche merceologiche e qualitative a quanto il consumatore si aspetta dalla denominazione

utilizzata: macinatura medio-grossa dalla lavorazione di carni di suino fresche con l'aggiunta di aromi naturali e peperoncino forte, colore rosso intenso (dato dal peperoncino) e caratteristica forma a ferro di cavallo; l'etichetta contenente la denominazione "*LE SPECIALITÀ REGIONALI - SALAMELLA CALABRESE PICCANTE - PURO SUINO*" non è idonea ad indurre in inganno il consumatore circa la provenienza e le caratteristiche del prodotto in quanto l'etichetta stessa riporta in modo chiaro e leggibile il luogo di produzione (Lazio) e tutte le altre indicazioni necessario per legge;

sull'etichetta, inoltre, assume particolare evidenza il marchio della Cesare Fiorucci S.p.A., che è impresa ben nota ai consumatori quale produttore industriale del centro Italia, leader a livello nazionale;

l'indicazione "*LE SPECIALITÀ REGIONALI*" informa il consumatore che il prodotto appartiene ad una linea specificamente dedicata alle regioni italiane, che comprende tra l'altro una serie di salami (calabrese, campano, piemontese, perugino, toscano, ecc.) realizzati secondo ricette che, consolidate dalla tradizione regionale, si sono diffuse fino a raggiungere una estensione ed una appartenenza nazionale;

il riconoscimento della tutela ai quattro salumi DOP non ha conferito alla Calabria una particolare notorietà presso i consumatori come regione portatrice di una particolare tradizione nella trasformazione agroalimentare ed una vocazione nell'ambito della salumeria, tale da attribuire a tali prodotti caratteristiche di particolare pregio e qualità;

la Cesare Fiorucci S.p.A. nella redazione delle proprie etichette si è sempre attenuta all'interpretazione autentica data alla normativa comunitaria e nazionale dal Ministero delle Attività Produttive con nota ufficiale del 15 settembre 2003, secondo cui l'indicazione geografica con la quale vengono designati numerosi prodotti alimentari italiani cui non è stata attribuita la DOP o la IGP, si riferisce alla ricetta tradizionale, agli usi e alle consuetudini.

In data 12 settembre 2005 è stata comunicata alle parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del D.P.R. n. 284/03.

Con memoria pervenuta in data 23 settembre 2005, la Cooperativa CO.Z.A.C. a r.l, ha evidenziato quanto segue:

la forma a ferro di cavallo della "*Salamella calabrese piccante*" prodotta da Fiorucci è analoga a quella prevista dal disciplinare di produzione della "*Salsiccia di Calabria*" DOP, ingenerando la possibilità di trarre in inganno il consumatore, proponendo allo stesso un prodotto che si presenta esteriormente in modo del tutto simile a quello tutelato dalla UE;

l'indicazione del luogo di produzione della "*Salamella calabrese piccante*", presente sull'etichetta, non esclude l'ingannevolezza del messaggio, atteso che l'art. 13 del Reg. CE 2081/92 stabilisce che le denominazioni registrate sono tutelate contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata;

il riconoscimento della DOP alla "*Salsiccia di Calabria*" è il risultato della valutazione effettuata dall'UE sulla sussistenza, tra l'altro, dei requisiti di notorietà, che ne hanno motivato la tutela, a riprova che i consumatori attribuiscono a tale prodotto caratteristiche peculiari non riproducibili al di fuori del territorio della regione Calabria;

la Cesare Fiorucci S.p.A. oltre allo stabilimento ubicato nel Lazio ha numerose altre unità produttive tra cui alcune ubicate nell'area di origine di alcuni prodotti che hanno ottenuto il riconoscimento della DOP. Ciò indurrebbe i consumatori a ritenere che la Fiorucci è una grande azienda che produce nelle zone d'origine tutelate i prodotti protetti dalla UE.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Il messaggio è costituito dall'etichetta del prodotto pubblicizzato, recante la dicitura "*LE SPECIALITÀ REGIONALI - SALAMELLA CALABRESE PICCANTE - PURO SUINO*". Tale messaggio lascia intendere che il prodotto in questione sia un salume preparato secondo quei parametri qualitativi tipici della tradizione salumiera calabrese. Infatti, la collocazione nel testo del messaggio dell'indicazione "*Calabrese*" e i caratteri grafici utilizzati risultano idonei ad indurre il consumatore a ritenere che il prodotto pubblicizzato abbia le stesse qualità e caratteristiche dei salumi che godono del riconoscimento della denominazione di origine protetta, in particolare della "*Salsiccia di Calabria*" DOP. Il messaggio, pertanto, ingenera confusione nei consumatori tra il prodotto cui si riferisce e i salumi di Calabria qualificati come DOP. Né l'indicazione in etichetta del luogo di produzione e di confezionamento vale ad escludere il carattere ingannevole del messaggio, in quanto detta indicazione viene riportata con caratteri assai più piccoli rispetto al resto del messaggio.

RITENUTO, pertanto, che il messaggio pubblicitario in esame, volto a pubblicizzare la "*Salamella calabrese piccante*" prodotta da Cesare Fiorucci S.p.A., è idoneo a indurre in errore i consumatori in ordine alle caratteristiche del prodotto, potendo, per tale motivo, pregiudicarne il comportamento economico;

DELIBERA

che il messaggio pubblicitario descritto al punto II del presente provvedimento, diffuso dalla società Cesare Fiorucci S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, fattispecie di pubblicità ingannevole ai sensi degli artt. 19, 20 e 21, lettera a), del Decreto Legislativo n. 206/05, e ne vieta l'ulteriore diffusione;

ASSEGNA

un termine di 90 giorni dalla notifica del presente provvedimento, ai sensi dell'articolo 26, comma 8, del Decreto Legislativo n. 206/05, per l'adeguamento della confezione del prodotto, attraverso l'eliminazione e/o precisazione dell'indicazione "*calabrese*", nonché l'inserimento di elementi idonei a differenziare il prodotto dai salumi DOP.

Ordinanza n. 550 del 7 luglio 2005 emessa dal Tribunale di Trani, sez. distaccata di Ruvo di Puglia
nel procedimento penale a carico di Tesoro Francesco

Alimenti e bevande (Igiene e commercio) - Vigilanza sulla produzione e sul commercio delle sostanze destinate all'alimentazione - Analisi su campioni prelevati negli stabilimenti ed esercizi pubblici - Revisione delle analisi effettuate subordinata al pagamento di una somma determinata - Disparità di trattamento tra cittadini abbienti e non abbienti - Lesione del diritto di difesa.

- Legge 30 aprile 1962, n. 283, art. 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento penale n. 22499/03 R.G. contro Tesoro Francesco, nato a Terlizzi il 4 agosto 1954, imputato dei reati di cui agli artt. 81, 515 c.p., nonché art. 5, lett. a), legge n. 283/1962, difeso di fiducia dagli avv.ti M. De Nicolo e G. E. Minervini, in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata preliminarmente dalla difesa del suddetto imputato, relativa all'applicazione della procedura di cui all'art. 1, legge n. 283/1962. Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n. 139 del 4 giugno 1962), in quanto lesiva degli artt. 3 e 24 della Costituzione;

Rilevata in ordine alla presunta violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. la non manifesta infondatezza della questione relativa al contrasto della procedura di revisione di cui all'art. 1, commi 3, 4 legge n. 283/1962, con gli artt. 3 e 24 Cost. poiché la possibilità per l'imputato o dell'indagato di chiedere una nuova analisi risulta subordinata al pagamento di una somma di danaro, all'epoca dei fatti di £. 1.100.000 per ogni singolo accertamento, tanto da subordinare il diritto di difesa alle condizioni economiche e di censo del presunto innocente;

Ascoltato il p.m. in ordine alla predette questioni, il quale ha obiettato che le analisi oggetto delle contestazioni preliminari di incostituzionalità, il verbale di prelevamento dei campioni, sono ancora nel fascicolo relativo alle indagini preliminari e, dunque, allo stato, il verbale di prelevamento dei campioni, non risulta conoscibile in sede dibattimentale, pertanto il giudice adito non ha alcun titolo per pronunciarsi in ordine alla nullità assoluta ed insanabile di detti atti; inoltre, ha altresì dichiarato che il diritto di difesa non risulta leso in quanto è la stessa procedura della legge n. 283/1962 ad ammetterne la revisione ed il pagamento dovuto dalla stessa norma è consequenziale ad una contro analisi a carico di chi ha subito la perquisizione ed il sequestro dei prodotti, revisione ancora possibile avendo la polizia giudiziaria ancora due campioni sigillati relativi all'indagine compiuta,

OSSERVA

La risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, legge n. 283/1962, sollevata

dalla difesa dell'imputato, ha efficacia preliminare determinante nella definizione del presente giudizio per due ordini di ragioni: la prima di natura procedurale, legata alla possibilità o meno di acquisire e/o utilizzare i mezzi probatori, relativi al verbale di prelevamento dei campioni a fini dibattimentali; la seconda di natura sostanziale, legata alla sussistenza, così come indicato nel caso d'imputazione, di un vincolo continuativo ex art. 81, comma 2 c.p., che sussisterebbe tra la fattispecie di frode nell'esercizio del commercio ex art. 515 c.p. e la fattispecie che incrimina la produzione e la vendita di prodotti privi degli elementi nutritivi prescritti dalle leggi vigenti, ex art. 5, legge 30 aprile 1962, n. 283. La verificabilità della ideazione e volizione di uno scopo unitario, inteso come unità dell'elemento volitivo e come unità dell'elemento intellettuale, imprescindibile per la configurabilità del medesimo disegno criminoso afferente alle ipotesi descritte, è subordinata alla utilizzabilità degli atti in oggetto e alla relativa nullità che consegue nel caso in cui non si abbia la possibilità di esercitare il diritto di difendersi provando. La questione sollevata, inoltre, non appare manifestamente infondata. Il punto decisivo appare costituito dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 434 del 10 ottobre 1990.

Anteriormente alla sentenza de quo, infatti, era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale (cfr. sent. Corte cost. n. 149/1969) unicamente delle norme concernenti la revisione dei campioni di sostanze alimentari, ma non anche delle norme riguardanti le operazioni di prelievo e di prima analisi, nella fondata considerazione che tali atti rientrassero in una tipica attività amministrativa di controllo, cui sono soggetti tutti coloro che agiscono nella produzione e nel commercio di sostanze alimentari per fini inderogabili di tutela della salute pubblica. Pertanto non poteva essere ammissibile per tali categorie di atti l'obbligo di dare avviso ai difensori dell'inizio delle operazioni peritali. «Solo l'analisi di revisione, che presuppone l'avvenuto accertamento di un illecito penale e che quindi ha carattere giurisdizionale, postula l'esigenza dell'assicurazione dei diritti di difesa» (cfr. Cass. pen., sez. VI, 15 aprile 1975, n. 4142). I prelievi di campioni di sostanze alimentari e le loro prime analisi, dunque, sono attività che si svolgono fuori dall'ambito processuale, inquadrandosi, secondo un orientamento conforme e costante della giurisprudenza, «in una sfera di attività preliminare

attinente al dovere di vigilanza amministrativa, che la legge attribuisce a determinati organi per la tutela della salute pubblica», mancando il presupposto necessario perché possa venire applicato il regime garantistico della legge penale a tutela del diritto di difesa (cfr. Cass. pen., sez. VI, 10 luglio 1984; Cass. pen., sez. VI, 4 giugno 1986, n. 4874). Se manca l'illecito penale, non ha senso espletare le garanzie del procedimento penale.

Con la sentenza n. 434 del 10 ottobre 1990 si opera all'interno della procedura di prima analisi dei campioni una distinzione che la legge n. 283/1962 all'art. 1 non prevedeva tra sostanze alimentari deteriorabili e sostanze alimentari non deteriorabili, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 secondo comma della legge 30 aprile 1962, n. 283, «nella parte in cui non prevede che per i casi di analisi su campioni prelevati da sostanze alimentari deteriorabili, il laboratorio di igiene e profilassi, o altro laboratorio all'uopo autorizzato, dia avviso dell'inizio delle operazioni alle persone interessate, affinché queste possano presenziare, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico, all'esecuzione delle operazioni stesse». Alla luce di tale dispositivo occorre dunque sapere, per verificare l'obbligo di avviso alle parti interessate, se nel caso di specie si tratti di sostanze alimentari deteriorabili o meno.

Tuttavia, l'A.G. procedente non potrebbe essere in grado in base alla conoscenza processuale e tecnico-scientifica, legata allo stato procedurale, di sapere se gli alimenti soggetti ad analisi rientrino nella categoria di sostanze alimentari degradabili, con conseguente obbligo per chi effettua le prime analisi di avvisare la difesa, pena l'inutilizzabilità delle analisi *de quo* e nullità degli atti successivi o viceversa si tratti di sostanze alimentari non deteriorabili, senza obbligo per chi effettua le prime analisi di avvisare la difesa dei prelievi *de qua* con possibilità di revisione come per legge ex art. 1, comma 3, 4, legge n. 283/1962.

A ciò si aggiunga l'ulteriore considerazione di natura procedurale, derivante dall'operata distinzione tra prelievi e/o analisi su sostanze alimentari non deteriorabili e sostanze alimentari deteriorabili. Nel primo caso, infatti, non si verterebbe sulle ipotesi di cui all'art. 360 c.p.p. Viceversa un prelevamento di sostanze alimentari deteriorabili, come nel caso della sentenza n. 434/1990, panna pastorizzata, costituirebbe accertamento tecnico irripetibile, come tale soggetto alle procedure garantiste di cui all'art. 360 c.p.p. (obbligo di avviso senza ritardo alla persona sottoposta alle indagini, alla persona offesa dal reato, ai difensori del giorno, dell'ora e del luogo fissati per il conferimento dell'incarico e della facoltà di nominare consulenti tecnici, con sanzione in caso di omissione di detto avviso di nullità ex art. 178, comma 1 c.p.p. come da giurisprudenza conforme in tema cfr. Cass., sez. VI, 12 dicembre 1996, n. 10688, o nullità a regime intermedio ex art. 180 c.p.p. cfr. Cass. pen., sez. IV, 9 dicembre 1996, n. 10590; Cass. pen., sez. IV, 9 gennaio 1997, n. 54).

Per ciò che concerne il secondo problema relativo al

pagamento delle somme per la revisione delle analisi dal coordinamento delle norme di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione, può dedursi che costituisce principio consolidato nel nostro ordinamento che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e che la difesa - diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento deve trovare attuazione uguale per tutti, indipendentemente da ogni differenza di condizioni personali e sociali. L'imposizione del preventivo pagamento di una somma per poter controdurre in difesa delle proprie ragioni come nel caso in esame, quale presupposto per l'esperibilità di attività probatoria diretta ad ottenere la tutela del diritto del cittadino, appare in stridente contrasto con i principi contenuti negli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Tale imposizione è in contrasto con la norma contenuta nell'art. 3, Cost. perché è evidente la differenza di trattamento che ne consegue fra il cittadino, che sia in grado di pagare immediatamente una somma peraltro di notevole entità ed il cittadino che non abbia mezzi sufficienti per farlo, né possa procurarsi agevolmente ricorrendo al credito.

Al primo è dunque consentito proprio in conseguenza delle sue condizioni economiche di chiedere giustizia e di ottenerla ove possa provare di aver ragione; al secondo questa facoltà è resa difficile, se non addirittura impossibile, non solo di fatto ma anche in base al diritto, in forza di un presupposto processuale stabilito dalla legge e consistente nell'onere di versare una somma, nel caso in esame assai ingente.

Le stesse considerazioni valgono a giustificare anche il richiamo alle norme contenute nell'art. 24 Cost, nel quale l'uso della parola "tutti" ha chiaramente lo scopo di ribadire l'uguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini per quanto concerne la possibilità di richiedere e di ottenere la tutela giurisdizionale sia nei confronti di altri privati sia in quelli dello Stato e di Enti pubblici minori.

P. Q. M.

Letto l'art. 23 della legge n. 87/1953,

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 30 aprile 1962, n. 283, nel procedimento nei confronti dell'imputato Tesoro Francesco, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui si prevede il pagamento di una somma per lo svolgimento di controanalisi dei campioni ovvero della revisione prevista ex art. 1, comma 3, 4, legge n. 283/1962;

Dispone la sospensione del procedimento nei confronti di Tesoro Francesco, sopra generalizzato;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti dei presenti procedimenti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Trani, il 2 maggio 2005

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

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)