

ALIMENTA

COMMENTARIO TECNICO-GIURIDICO DELLA PRODUZIONE AGRO-ALIMENTARE

N. 6

Anno XIV

Giugno 2006

Mensile

SOMMARIO

D. Pisanello

La disciplina sanzionatoria per la violazione degli obblighi generali di sicurezza *ex art.* 18, 19 e 20 Reg. 178/02 (123)

M. Dallavalle

I criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari: il Regolamento CE n. 2073/05 (128)

V. Paone

Anabolizzanti, pericolo per la salute e codice penale (131)

Regione Lombardia (134)

Provolone Valpadana DOP. Scheda finale del progetto di ricerca n. 572

Ministero della salute (137)

Circolare 24.5.06

Nuovi regolamenti sulla sicurezza alimentare. Indicazioni.

Corte Costituzionale (141)

- Ricorso del Presidente Consiglio Ministri contro Provincia Autonoma Bolzano. Marchio di qualità con indicazione di origine.

Cassazione (143)

- Sent. 17613/06 del 11.4.06. Olio per frittura. Limiti di composti polari

L'AUTORITÀ "COMPETENTE"

Una, nessuna o centomila, l'autorità competente è un nome senza volto che copriamo con tutte le maschere che abbiamo la convenienza di applicargli. E poiché è difficile che alcuno (anche se professionalmente versato) si dichiari competente al punto di individuare con certezza la "competente autorità", ne consegue il curioso fenomeno di autonome attribuzioni di competenze, quando utili a dilatare la sfera delle proprie prerogative (aumentare il peso del proprio potere insomma) oppure di delegarle quando le "competenze" si connotano come impegno e responsabilità aggiunti e vantaggi in meno.

Astrazioni come Autorità giudiziaria, Autorità amministrativa, Autorità sanitaria, Autorità garante, Organi e Uffici, tutte e tutti competenti, mi richiamano una *pièce* teatrale di molti anni fa al Piccolo di Milano nella quale un'inchiesta poliziesca prendeva le mosse da un cadavere ritrovato sulle rive del lago Omonimo. Un salto logico spiegabile solo pensando che siamo un po' tutti invischiati in un'omonimia indistinta di termini omofonici e omografici che non riusciamo a qualificare per distinte funzioni.

Il caso del giorno ci è rappresentato da quanto occorso ad un collaboratore dell'Istituto Bromatologico professionalmente delegato, quale consulente di fiducia di un'impresa alimentare, a rappresentare la parte, giusta art. 223 del c.p.p., per le operazioni peritali da esperire su convocazione urgente ritualmente notificata.

L'urgenza era motivata dalla circostanza che mancavano solo due giorni alla data di scadenza di un formaggio fresco confezionato e i solerti vigilatori sulla salute pubblica erano ansiosi di procedere al controllo di *Listeria monocytogenes*. Prima di dare inizio alle operazioni peritali fu richiesta al consulente di parte la documentazione relativa ai controlli effettuati dal produttore per assicurare l'idoneità microbiologica del prodotto per l'intero ciclo distributivo non solo, ma la dimostrazione che detta documentazione fosse stata approvata dall'"autorità competente". E ci risiamo.

(segue)

a cura di Istituto Bromatologico Italiano

Direttore responsabile: Antonio Neri

Ora i punti in questione sono due, fra loro strettamente collegati. Necessita la lettura attenta dell'art. 3 comma 2. del regolamento n. 2073/2005 (*criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari*) che fa carico ai produttori di alimenti di "effettuare studi, in conformità all'Allegato II, per verificare se i criteri sono rispettati per l'intera durata del ciclo di conservabilità. In particolare ciò si applica agli alimenti pronti che costituiscono terreno favorevole alla crescita di *Listeria monocytogenes*). E questo è il primo punto. Il secondo è che detti "studi" devono risultare di "soddisfazione" per l'autorità competente.

Allora. Per quanto riguarda il primo punto, non c'è dubbio che quando si tratti di campione prelevato durante il ciclo distributivo, andrà applicato il criterio dell'analisi quantitativa vale a dire quello che stabilisce il limite di 100 ufc/g e a questo il laboratorio controllore dovrà attenersi.

Per quanto riguarda il secondo punto, cioè l'individuazione dell'autorità competente, gli operatori del laboratorio controllore, del caso sotto esame, oscillavano incerti fra due ipotesi: quella di ritenersi loro stessi competenti in contrapposto a quella di attribuire la competenza all'ente vigilatore, cioè a quello

che aveva proceduto al prelevamento dei campioni. Ipotesi surreali entrambe com'è di tutta evidenza, non potendosi neppure immaginare di sottoporre gli "studi" previsti dalla norma, al vaglio "di soddisfazione" di tutte le "autorità competenti" d'Italia. Tenuto conto, fra l'altro, che all'interno di ogni ASL le "competenze" sono fatte a brani perché rivendicate ora dai SIAN ora dai Servizi Veterinari di prevenzione.

Più semplicemente ritengo, in accordo con M. Dallavalle (si veda la pregevole relazione qui pubblicata) che l'Autorità competente è la ASL dove è ubicato lo stabilimento di produzione.

A conclusione dirò che resto pensieroso sulla responsabilità del produttore per un prodotto che sia ormai fuori dalla sua disponibilità, cioè in distribuzione. La Scienza mi dice che il limite di 100 ufc/g costituisce limite di tutta sicurezza. Il Diritto mi dice che è abnorme stabilire una responsabilità oggettiva per un prodotto che sia ormai fuori della sfera di controllo e di intervento del produttore.

Staremo a vedere.

Antonio Neri

RECENSIONI

GOLOSI PER CASO. Viaggio nel mondo dei sapori

Autori: M. Ragusa, P. Roversi, S. Blady – Ed. Il Sole 24 ORE Edagricole

Vol. in 16° di 432 pagg. e 600 illustrazioni – Euro 115,90

Un libro che si legge come un romanzo e si consulta come una guida.

Golosi per caso, un libro sull'Italia a tavola come non se ne sono mai visti sino ad oggi. La migliore tradizione culinaria italiana a confronto con la cucina internazionale, raccontata attraverso uno scambio di lettere fra Martino Ragusa, giornalista e gastronomo e la coppia Patrizio Roversi e Syusy Blady, alle prese, "per caso", con la cucina di tutto il mondo. Dalla Val d'Aosta alla Sicilia, Martino Ragusa ha percorso l'Italia alla ricerca di prodotti e piatti della nostra storia gastronomica, incontrando i gourmet capaci di riproporli ai viaggiatori e scoprendo i segreti degli artigiani che lavorano "secondo la tradizione". IL tutto raccomandato in un appassionante scambio di lettere fra

gli autori mentre giravano chi l'Italia, chi il resto del mondo.

Tanti indici tematici per ritrovare in ogni istante il locale dove dormire e dove mangiare e dove acquistare i sapori della tradizione contadina.

Martino Ragusa, medico ed enogastronomo, giornalista, docente di psicologia applicata al turismo e alla gastronomia in un master presso l'Università di Bologna.

Syusy Blady e Patrizio Roversi, autori e conduttori televisivi, hanno cominciato come *Miserabili* con Giovanni Minoli su Rai 2. Sono i noti protagonisti delle fortunate serie televisive di *Turistipercaso* e *Velistipercaso*.

LA DISCIPLINA SANZIONATORIA PER LA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI GENERALI DI SICUREZZA EX ART. 18, 19 E 20 REG. 178/02

D. Pisanello – BIN Avvocati Associati (Torino, Milano)

1. Introduzione; 2. La sicurezza alimentare e i suoi rapporti colla categoria della sicurezza generale dei prodotti; 3. I requisiti generali di sicurezza degli alimenti; 4. Le sanzioni per la violazione degli obblighi di rintracciabilità; 5. Le sanzioni per la violazione degli obblighi di *crisis management*; 6. Ruolo e responsabilità del distributore; 7. Brevi conclusioni sul concorso di disposizioni sanzionatorie.

Parte I

1. Introduzione

Il decreto legislativo recante "*Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*" è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale, n. 118, del 23 maggio 2006 (d'ora in avanti per brevità "il decreto"), con numero 190 ed entrata in vigore il 7 giugno.

Il decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 190 è basato sulla legge comunitaria 2003 (1) il cui art. 3, "al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale", delega il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di regolamenti comunitari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, per i quali non siano già previste sanzioni penali o amministrative. (2)

Il decreto legislativo ha quindi lo stesso campo di applicazione del reg. 178/02 e pertanto le sanzioni da esso previste potranno essere comminate nei confronti di tutti gli "operatori del settore alimentare" (3): le imprese della produzione, trasformazione, somministrazione o distribuzione di alimenti, intendendosi per tali qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani, comprese le bevande, i frutti della terra separati dal suolo, gli animali macellati, ancora le gomme da masticare, ovvero dei mangimi, intendendosi per tali qualsiasi sostanza o prodotto, compresi gli additivi, trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato alla nutrizione per via orale degli animali (4).

2. La sicurezza alimentare e i suoi rapporti colla categoria della sicurezza generale dei prodotti

Il regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare* (5) costituisce il primo atto legislativo del nuovo approccio comunitario alla

sicurezza alimentare, delineato dal libro Verde prima e concretizzato in proposte legislative dal Libro Bianco del 2000 poi. (6)

Quest'ultimo documento, in particolare, rappresenta da un certo punto di vista la presa d'atto della necessità di un ripensamento della *food policy* comunitaria, sino ad allora legata per lo più a obiettivi di liberalizzazione del commercio intra-comunitario (7) che però, nei fatti, risultava travolta dagli scandali alimentari degli anni novanta.

Il regolamento 178/02 infatti abbandona un approccio basato sulla (sola) prevenzione dei rischi che si era palesato come insufficiente a fronte delle diverse crisi divampate attraverso le frontiere interne dell'Europa. Non è un caso che il primo principio generale della legislazione alimentare (8), enunciato nel Capo II del reg. 178/02, è che "*la legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio*" che, come noto, è una funzione di analisi della realtà ed uno strumento di *decision making* che si articola nelle tre componenti della valutazione del rischio (consulenza scientifica e analisi dell'informazione), gestione del rischio (norme e controlli) e comunicazione del rischio. (9) Nel settore della produzione e commercializzazione alimentare (mangimi inclusi) lo sviluppo di un adeguato *know-how* relativo alla gestione delle crisi (*crisis management*) è quindi all'ordine del giorno. Questa direttrice di miglioramento interessa sia l'autorità pubblica (10) che l'operatore economico (singole imprese, associazioni di imprese quali consorzi ed altri enti esponenziali di interessi) (11).

Una seconda novità propria del regolamento 178/02, che in questa breve introduzione merita di essere segnalata, riguarda il regime di distribuzione delle responsabilità connesse alla sicurezza del prodotto alimentare. Questo regime infatti si presentava al legislatore del 2002 come variamente disciplinato nei diversi paesi dell'Unione e ciò con danno dell'integrazione comunitaria (12). Il regolamento inaugura quindi un processo di concentrazione della responsabilità in capo all'operatore privato in quanto, si spiega, "in grado, meglio di chiunque altro, di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti". (13)

Due anni dopo, in occasione dell'adozione dei regolamenti del "pacchetto igiene" (14) le disparità

nazionali in termini di attribuzione della posizione di garanzia tra operatori privati e pubblici sono solo un ricordo: afferma infatti l'art. 1, III par. reg. 854/2004 cit. che "l'esecuzione dei controlli ufficiali ai sensi del presente regolamento lascia impregiudicata la responsabilità legale, in via principale, degli operatori del settore alimentare per la sicurezza dei prodotti alimentari, come previsto dal regolamento (CE) n. 178/2002".

In tema di responsabilizzazione in capo agli operatori alimentari, non si può trascurare di considerare che lo stesso consumatore-utilizzatore finale è coinvolto in un processo di una auto-responsabilizzazione: i consumatori finali sono infatti chiamati a rendersi edotti dell'adeguata conservazione e corretta manipolazione degli alimenti (15). A questo riguardo conviene prendere le mosse dal sistema di responsabilità civile armonizzato dalla direttiva 85/374/CEE (16) che impone ad ogni produttore l'obbligo di risarcire i danni cagionati alla salute, la sicurezza e i beni dei cittadini dai difetti dei suoi prodotti ma, si osserva, non si spinge ad esigere un "prodotto a prova di stupido", prevedendo al contrario la limitazione della responsabilità civile (per danno da prodotto difettoso) nei casi di volontaria esposizione al difetto o al rischio (17).

A questo riguardo si può segnalare che l'art. 14, III par. lett. a) reg. 178/02 stabilisce che la sicurezza del prodotto alimentare si stima prendendo in considerazione, *inter alia*, le condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

I brevi cenni che precedono devono essere però intesi all'interno di una visione più generale del mercato unico europeo nel quale, a partire dagli anni novanta (Trattato di Maastricht) la Comunità si è fatta carico di assicurare il più alto livello di tutela della salute e sicurezza delle persone. Primo riflesso di questo principio è la apposita direttiva, n. 1992/59/CEE (poi sostituita dalla dir. n. 2001/95/CE (18) relativa alla sicurezza generale dei prodotti, la quale costituisce la normativa orizzontale in tema di sicurezza di tutti i prodotti commercializzati all'interno dello Spazio Economico Europeo.

La direttiva 01/95 ha come proprio cardine, per quanto qui di interesse, l'obbligo per ogni operatore economico di immettere sul mercato solo prodotti sicuri cioè prodotti che, in condizioni di uso normali o ragionevolmente prevedibili (compresa la durata e, se del caso, la messa in servizio, l'installazione e le esigenze di manutenzione) non presentano alcun rischio ovvero rischi accettabili per la salute umana e la sicurezza delle persone (19). In questa sede conviene annotare che per la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti anche la presentazione del prodotto, la sua etichettatura, le avvertenze e istruzioni per l'uso e qualsiasi altra informazione che sia richiesto dal livello – elevato - di sicurezza (cfr. art. 2, par. I, lett. "b" dir. 01/95) costituiscono parametri attraverso cui valutare la sicurezza del prodotto.

Si osservi anche che accanto all'obbligo di commercializzare solo prodotti sicuri, i produttori sono tenuti, ai sensi dell'art. 5 dir. 01/95, a fornire tutte le informazioni e avvertenze che siano strumentali per il consumatore al fine di valutare il rischio che si può correre nell'uso normale nonché di premunirsi contro tali rischi: in tal senso un mirato sistema di qualità gestionale può svolgere un ruolo importante. Inoltre i produttori devono essere costantemente informati dei rischi che i propri prodotti possono presentare durante la fase di consumo: questo obbligo trova il controaltare nell'obbligo di intraprendere le azioni opportune, compresi, se necessario per evitare tali rischi, il ritiro dal mercato, l'informazione appropriata ed efficace dei consumatori e, *in extremis*, il richiamo del prodotto.

I rapporti tra normativa orizzontale (la dir. 01/95) e quella verticale (nel nostro caso il reg. 178/02) sono regolati dall'art. 1 dir. 01/95 in base al quale "ciascuna delle sue disposizioni si applica nella misura in cui non esistano, nell'ambito della normativa comunitaria, disposizioni specifiche aventi lo stesso obiettivo che disciplinano la sicurezza dei prodotti in questione". In questi casi, la direttiva n. 95 si dovrà applicare unicamente per gli aspetti e i rischi o le categorie di rischi non contemplati dalla legislazione verticale, nel caso ve ne fossero.

Anche se molti degli obblighi di sicurezza generale previsti dalla direttiva 01/95 trovano nella legislazione alimentare disposizioni specifiche, resta la considerazione che la disposizione di raccordo tra la dir. 01/95 e la legislazione verticale (alimentare) non appare essere stata adeguatamente trasposta nell'ordinamento italiano che, con decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 172 "Attuazione della direttiva n. 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti" all'1, 6° co. (oggi art. 102, 6° co., d.lgs. 106/2005, Codice del consumo) esclude dal proprio campo di applicazione i "prodotti alimentari di cui al regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002". Parrebbe dunque che questa esclusione contrasti con la espressa previsione dell'art. 1, II par., 2° co. Dir. 01/95/CE e con la posizione più volte assunta dalla Commissione (20) e che si trova confermata anche al cons. 59 del reg. 178/02. Ciononostante, ad oggi, nessun rilievo da Brussels è stato sollevato.

3. I requisiti (generali) di sicurezza degli alimenti

All'interno di questo sistema duale relativo alla sicurezza dei consumi, e con la riserva ora sollevata, si può affermare che i "requisiti di sicurezza" degli alimenti e gli obblighi di sicurezza dei soggetti economici sono definiti in termini generali dal regolamento 178/02/CE ed ulteriormente specificati dalla legislazione di settore. (21)

In base al reg. 178/02 un prodotto alimentare è "a rischio" quando presenta profili inaccettabili di pericolosità per la salute dei consumatori. Più precisamente, la definizione di "alimento a rischio" è contenuta all'art. 14, rubricato "requisiti di sicurezza", il

quale articola la definizione in parola su due categorie generali:

A. la dannosità per la salute ("sono dannosi alla salute");

B. l'inadeguatezza al consumo umano ("non siano adatti al consumo").

Si tratta di concetti che necessitano evidentemente di specificazioni che sono fornite non solo dalla letteratura scientifica ma anche e soprattutto dalla legislazione alimentare: si pensi al regolamento della Commissione sui criteri microbiologici. (22)

Riguardo alla categoria della "dannosità", è significativo, per le implicazioni *medio termine* in chiave anche assicurativa, che il reg. 178/02 (art. 14) non si riferisca soltanto a profili di pericolo attuale ma considera ulteriori parametri quali:

- i probabili effetti immediati e/o breve termine, e/o lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti;
- i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento;
- la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute di una specifica categoria di consumatori nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa (categoria).

Relativamente alla inadeguatezza all'uso, essa si stima (art. 14, V par.) comparando le caratteristiche dell'alimento rispetto all'uso previsto, stimandone dunque l'inaccettabilità per il consumo umano a seguito di *contaminazione dovuta a materiale estraneo o a altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione*. Questa definizione non può non richiamare alla mente alcune ipotesi di reato previste dalla legge 283/62 (23).

Inoltre, ai sensi dell'art. 14, III par. reg. 178/02 la valutazione del grado di rischio di un alimento deve essere svolta prendendo in considerazione anche "le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti." Al riguardo due considerazioni.

Primo. Questa statuizione rende manifesto che, nell'ottica di una efficace riduzione del rischio sanitario ma anche del rischio responsabilità d'impresa, è consigliabile considerare il "prodotto" non solo nella sua nuda materialità ma anche nella componente di "servizio", intendendosi per tale l'etichettatura e la documentazione di accompagnamento obbligatoria *ope legis*, l'impiego di tecnologia (brevetti, *know-how* ecc.) e l'apposizione di segni distintivi (marchi d'impresa, collettivi, altri loghi e marcature), la pubblicità come pure i servizi *post-vendita*, in cui sono da ricomprendere i servizi di *customer's care*, l'assistenza in garanzia ed anche i servizi connessi al ritiro e/o di allerta rapida.

Seconda considerazione. L'art. 14, III par., richiamando

le "informazioni messe a disposizione dell'utente finale", ripropone un principio vigente nel campo della responsabilità civile extracontrattuale. In base alla direttiva CEE 85/374 cit. il produttore è responsabile del danno causato da un difetto del suo prodotto e risponde dei danni (alla persona o alle cose) quando il danneggiato provi il danno, il difetto e la connessione tra il primo e il secondo (art. 4 dir. 85/374 e art. 120, 1° co. d.lgs. 206/2005). In questa sede, vale la considerazione che il prodotto è "difettoso" quando non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze, tra cui, la presentazione del prodotto.

Si può dunque giungere alla conclusione che le informazioni sul corretto uso del prodotto (es. accurata cottura delle carni) o le indicazioni sulla accidentale presenza di sostanze con capacità allergenica dovute a contaminazione incrociata possono costituire un valido strumento di "trasferimento del rischio di responsabilità civile" o nel senso che la veicolazione di talune informazioni permette di escludere l'esistenza del difetto (rispetto, ad esempio, a un soggetto allergico) ovvero perché, informando dei possibili rischi insiti nel consumo di un prodotto, viene ad essere integrata la previsione dell'art. 8 dir. 85/374, secondo cui "la responsabilità del produttore può essere ridotta o soppressa, tenuto conto di tutte le circostanze, quando il danno è provocato congiuntamente da un difetto del prodotto e per colpa del danneggiato o di una persona di cui il danneggiato è responsabile" e dell'art. 122, 2° co. d.lgs. 206/2005 (codice del consumo) che introduce una fattispecie di esclusione della responsabilità oggettiva per danni da prodotto difettoso (e conseguente azzeramento del *debitum*) "quando il danneggiato sia stato consapevole del difetto del prodotto e del pericolo che ne derivava e nondimeno vi si sia volontariamente esposto".

La disposizione da ultimo richiamata ha una corrispondenza con un principio codicistico del diritto delle obbligazioni (art. 1227 cod. civ.) secondo cui "se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate". In base a questo articolo inoltre il risarcimento (anche per le ipotesi di responsabilità extracontrattuale) "non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza".

E' dunque in questa luce che l'impresa dovrebbe leggere le recenti direttive sugli allergeni ovvero l'obbligo di indicare in etichetta modalità appropriate di cottura al fine di ridurre il rischio salmonella dei prodotti a base di carne (come previsto dall'art. 6 del regolamento della Commissione n. 2073/2005 "sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari") e, più in generale, gestire la comunicazione del prodotto alimentare.

Svolte le considerazioni preliminari che precedono si passerà ora alla analisi dello decreto legislativo recante le disposizioni sanzionatorie per la violazione degli art. 18, 19 e 20 del reg. 178/02.

NOTE

(1) Legge 31 ottobre 2003, n. 306, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003", in GURI, n. 266, del 15 novembre 2003.

(2) L'esercizio di questa delega è condizionato al rispetto dei principi e criteri direttivi dell'art. 2, 1° co., lett. c), in base al quale la sanzione penale è riservata "solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi costituzionalmente protetti" mentre la sanzione amministrativa è prevista, sempre stando ai criteri direttivi, per le infrazioni che ledano o espongano a pericolo interessi diversi.

(3) Per l'art. 3 n. 3 s. reg. 178/02 è "operatore del settore alimentare": "la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo. Per l'art. 3 n. 2 reg. cit. è "impresa alimentare": "ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti".

(4) Cfr art. 2 e art. 3 n. 4 reg. 178/02. Come noto, la qualificazione giuridica di un prodotto come alimento può, in taluni casi, risultare difficile, ad esempio rispetto alla definizione di "medicinale" (cfr. dir. 65/65/CEE e dir 92/73/CEE). A questo proposito vale ricordare che la Corte di Giustizia della CE è dell'avviso che per poter distinguere un medicinale da una derrata alimentare, l'autorità nazionale competente procede a una decisione caso per caso, tenendo conto di tutte le caratteristiche del prodotto tra le quali la composizione, le proprietà farmacologiche, le modalità d'uso, l'ampiezza e diffusione, la conoscenza presso i consumatori, i rischi eventualmente connessi e che nulla vieta che uno stesso prodotto sia qualificato come alimento in uno Stato membro e come medicinale in un altro e quindi necessariamente soggetto alla autorizzazione al momento della importazione in questo secondo stato membro. La Corte ha inoltre stabilito che nel caso in cui un prodotto rientra sia nella nozione di medicinale che in quella alimentare si applica solo la disciplina dei medicinali. Cfr. CGCE, 9 giugno 2005, Cause riunite C.-211/03, C.-299/03, C.-316/03 e C.-318/03.

(5) In GUCE, L 31, 1 febbraio 2002. Una prima lettura organica del regolamento può leggersi in AA.VV., *Commentario la sicurezza alimentare nell'Unione europea (reg. n. 178/02/CE del Parlamento europeo e del Consiglio)*, a cura dell'Istituto di Diritto agrario internazionale e comparato, in Nuove Leggi Civili Commentate n. 1-2 Gennaio-Aprile anno XXVI, 2003. In materia di diritto alimentare: V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti, profili civili, penali e amministrativi*, Padova 2003.

(6) Rispettivamente "Libro verde della Commissione sui principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea" (COM (97) 176 def.) e Libro Bianco Sulla Sicurezza Alimentare, del 12 gennaio 2000 (COM (1999) 719 def.)

(7) Cfr. F. Capelli, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato europeo*, in Riv. comun. Scambi internaz., 1993, p. 26, L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003, L. Costato, *Sulla questione della "purezza" della birra tedesca e della pasta*, in Riv. dir. agr. 1987, II, p. 178 e F. Capelli, *Libertà di circolazione delle merci nella Cee e la legge tedesca di purezza della birra, nota a Corte giust. 12 marzo 1987, C-178/84*, in Dir. comun. Scambi internazionali, 1987, p. 736; *Id.*, *Yogurt francese e pasta italiana (due sentenze e una proposta di soluzione)*, in Dir. comun. Scambi internazionali, 1988, p. 389.

(8) Il regolamento fornisce la definizione di "legislazione alimentare" quale insieme di "leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia nella Comunità che a livello nazionale; sono incluse tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti e anche dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o a essi somministrati".

(9) Cfr. art. 3, nn. 10-13 e art. 6 reg. 178/02. Le metodologie del *risk analysis* sono molteplici e diverse. Per una introduzione in lingua italiana A. Borghesi, *La gestione dei rischi di azienda. Economia e organizzazione, teoria e pratica*, Padova 1985 ed anche P. Pignolo, *La gestione e la ritenzione del rischio d'impresa*, Milano 2002. Utili spunti anche in L. Davis, *Quality Assurance: ISO 9000 as a management tool*, Series D., No. 26, Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 1997.

(10) Si vedano in particolare le disposizioni del Capo IV (Sistema di allarme rapido, gestione delle crisi e situazioni di emergenza", art. 50 ss.) del reg. 178/02 e, relativamente al sistema di allerta sul territorio della Repubblica italiana, il provvedimento 15 dicembre 2005 in GURI, n. 9, del 12 gennaio 2001 recante "Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Ministero della salute, le regioni e le province autonome sulle linee guida per la gestione operativa del sistema di allerta per alimenti destinati al consumo umano (Accordo rep. N. 2395)". A quest'ultimo riguardo sia permesso rinviare a Pisanello, *Sicurezza alimentare, un altro passo verso il "crisis management*, in Italia Oggi del 14 gennaio 2006.

(11) Gli obblighi di sicurezza con specifico riferimento al crisis management sono disciplinati alla sezione 4 (Requisiti generali della legislazione alimentare), Capo II (Legislazione alimentare generale) agli artt. 14-21 del reg. 178/02.

(12) Cfr. cons. 30 reg. 178/02 secondo cui "gli operatori del settore alimentare sono in grado, meglio di chiunque altro, di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti; essi dovrebbero pertanto essere legalmente responsabili, in via principale, della sicurezza degli alimenti. Sebbene tale principio sia affermato in alcuni Stati membri e in alcuni settori della legislazione alimentare, in altri settori esso non è esplicito o la responsabilità viene assunta dalle autorità competenti dello Stato membro attraverso lo svolgimento di attività di controllo. Tali disparità possono creare ostacoli al commercio e distorsioni della concorrenza tra operatori del settore alimentare di Stati membri diversi".

(13) Cfr. art. 17 e cons. 30 reg. 178/02.

(14) Il c.d. "pacchetto igiene" è un insieme di atti regolamentari in materia di igiene e sicurezza degli alimenti e dei mangimi che sostituisce buona parte della legislazione precedente. Si tratta dei seguenti regolamenti: reg. (CE) n. 852/2004, "sull'igiene dei prodotti alimentari", reg. (CE) n. 853/2004, "che stabilisce norme specifiche in materia d'igiene per gli alimenti di origine animale", reg. (CE) n. 854/2004, "che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano", reg. (CE) n. 183/2005, "che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi", reg. (CE) n. 882/2004, "relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla

salute e sul benessere degli animali". A ciò si aggiungano i regolamenti di attuazione: reg. (CE) n. 2073/05, "sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari", reg. (CE) n. 2074/05, reg. (CE) "recante modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti (CE) nn. 854/2004 e 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 e modifica dei regolamenti (CE) nn. 853/2004 e 854/2004", reg. (CE) n. 2075/2005, "che definisce norme specifiche applicabili ai controlli ufficiali relativi alla presenza di Trichine nelle carni", reg. (CE) n. 2076/2005, "che fissa disposizioni transitorie per l'attuazione dei regolamenti (CE) n. 853/2004, 854/2004 e 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e che modifica i regolamenti (CE) n. 853/2004 e 854/2004". Il quadro è stato poi completato dalla dir. 2002/99/CE, "norme di polizia sanitaria per la produzione, la trasformazione, la distribuzione e l'introduzione di prodotti di origine animale destinati al consumo umano" e dalla dir. 2004/41/CE, "che abroga alcune direttive recanti norme sull'igiene dei prodotti alimentari e le disposizioni sanitarie per la produzione e la commercializzazione di determinati prodotti di origine animale destinati al consumo umano e che modifica le direttive 89/662/CEE del Consiglio e 92/118/CEE e la decisione 95/408/CE del Consiglio".

(15) Cfr. Doc. COM/95/617 def., "Prima relazione sull' applicazione della direttiva del consiglio relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (85/374/CEE)".

(16) Direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985 "relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi", modificata da Direttiva 1999/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 1999. Il recepimento italiano è avvenuto con D.P.R. 24 maggio 1988, n. 224 modificato da D.lgs. 2 febbraio 2001 n. 25 con il quale l'applicazione del decreto è stata estesa anche ai prodotti agricoli in attuazione della dir. 1999/34. Oggi la disciplina è confluita nel tit. II della Parte IV del Codice del Consumo (d.lgs. 206/2005). La letteratura sull'argomento è a dir poco nutrita. Senza pretesa di completezza: R. Pardolesi e G. Ponzanelli (a cura di), *Commentario la responsabilità per danno da prodotti difettosi (d.p.r. 224/88)*, in Nuove Leggi civili commentate, 1989, G. Alpa, M. Bin, P. Cendon, *La responsabilità del produttore*, in Trattato dir. comm. e dir. pubbl. econ., diretto da F. Galgano, XIII, Padova 1989, C. Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, Milano 1997, G. Ponzanelli, *Estensione della responsabilità oggettiva anche all'agricoltore, all'allevatore, al pescatore e al cacciatore*, in *Danno e Resp.* 2001, 792 e C. Martorana, *La responsabilità per prodotti agricoli difettosi*, in *Rivista di diritto agrario*, 1992, I, pp. 400-425, F. Galgano, *Responsabilità del produttore*, in *Contratto e Impresa*, 1986.

(17) Sul punto, per un utile approfondimento, i contributi pubblicati in F. Capelli (a cura di), *La responsabilità civile del produttore (con riferimento alla Direttiva CEE n. 85/374)*, Parma 1988, in particolare R. Piccinino, *Individuazione di responsabilità specifiche del produttore e di altri operatori del settore alimentare*, pp. 197-215.

(18) Direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti in GUCE, L 11, del 15 gennaio 2002. La direttiva 01/95 all'art. 22 abroga, sostituendola, la direttiva 92/59/CEE che era stata recepita in Italia con D.lgs. 115/95 (in Gazz. Uff. 20 Aprile 1995 n° 92), *Attuazione della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti*. In argomento in Italia: G. Ponzanelli, *Regole economiche e principi giuridici a confronto: il caso della responsabilità del produttore e della tutela dei consumatori*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, II, 545.

(19) Per "prodotto" si intende quanto indicato all'art. 2, I par., lett. a) della 2001/95/CE e cioè "qualsiasi prodotto destinato, anche nel quadro di una prestazione di servizi, ai consumatori o suscettibile, in condizioni ragionevolmente prevedibili, di essere utilizzato dai consumatori, anche se non loro destinato, fornito o reso disponibile a titolo oneroso o gratuito nell'ambito di un'attività commerciale, indipendentemente dal fatto che sia nuovo, usato o rimesso a nuovo" mentre per "prodotto sicuro" la stessa direttiva fornisce la seguente definizione: "qualsiasi prodotto che, in condizioni di uso normali o ragionevolmente prevedibili, compresa la durata e, se del caso, la messa in servizio, l'installazione e le esigenze di manutenzione, non presenti alcun rischio oppure presenti unicamente rischi minimi, compatibili con l'impiego del prodotto e considerati accettabili nell'osservanza di un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza delle persone... (omissis)".

(20) Cfr. "Guidance Document on the Relationship Between the General Product Safety Directive (GPSD) and Certain Sector Directives with Provisions on Product Safety" della Commissione – DG Sanco.

(21) Da ultimo il reg. n. 852/2004/CE "sull'igiene dei prodotti alimentari" ed il reg. n. 853/2004/CE, "che stabilisce norme specifiche in materia d'igiene per gli alimenti di origine animale".

(22) Cfr. Reg. (CE) n. 2073/05, "sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari". In argomento: Borrello - Cecio, *Nuovi orientamenti comunitari in materia di criteri microbiologici*, in questa Rivista 4/2005.

(23) Legge 30 aprile 1962, n. 283 "Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del t.u. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265. Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande" e il d.p.r. 26 marzo 1980, n. 327 di attuazione. Come noto, le violazioni previste come reato da questa legge, ad eccezione degli articoli 5, 6 e 12, sono trasformate in illeciti amministrativi soggetti alle sanzioni di cui agli artt. 2 (Sanzioni amministrative pecuniarie) e 3 (Sanzioni amministrative accessorie) del d.lg. 30 dicembre 1999, n. 507.

I CRITERI MICROBIOLOGICI APPLICABILI AI PRODOTTI ALIMENTARI: IL REGOLAMENTO CE N. 2073/05

M. Dallavalle – Studio Avvocati Corte ed Andreis

La Comunità Europea ha recentemente emanato i Regolamenti CE 852/04, 853/04 e 854/04 relativi all'igiene dei prodotti alimentari (cd. "pacchetto igiene"), entrati in vigore l'1.6.2006.

Questi regolamenti, nell'ambito dell'applicazione dei principi di sicurezza alimentare fissati dal Regolamento CE n. 178/02, hanno lo scopo di stabilire le norme generali per quanto riguarda l'igiene dei prodotti alimentari, al fine di garantire un elevato livello di tutela dei consumatori con riguardo alla sicurezza degli alimenti.

Per igiene dei prodotti alimentari si intendono le misure e le condizioni necessarie per controllare i pericoli e garantire l'idoneità al consumo umano di un prodotto alimentare, tenendo conto dell'utilizzo previsto.

Uno dei fattori di rischio maggiore nell'ambito dei prodotti alimentari è sicuramente quello della presenza di microrganismi (o loro tossine o metaboliti) in quantità inaccettabili o tali da rappresentare un rischio per la salute umana.

Si è reso quindi necessario, anche ai fini di evitare interpretazioni divergenti da parte delle diverse Autorità sanitarie europee, fissare criteri armonizzati di sicurezza relativi alla presenza di determinati microrganismi patogeni.

In attuazione, quindi, delle disposizioni previste dal Regolamento CE n. 852/04, è stato emanato il Regolamento CE n. 2073 del 15.11.2005 sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari.

La normativa, innanzitutto, stabilisce, all'art. 2, che cosa si debba intendere per criterio microbiologico, vale a dire "un criterio che definisce l'accettabilità di un prodotto, di una partita di prodotti alimentari o di un processo di produzione, in base all'assenza, alla presenza o al numero di microrganismi e/o in base alla quantità delle relative tossine/metaboliti per unità di massa, volume, area o partita".

Sulla base di queste definizioni, quindi, il Regolamento CE 2073/05 distingue:

1) **criteri di sicurezza alimentare**, elencati nel capitolo 1 dell'allegato I del Regolamento, che sono i criteri che fissano la soglia oltre la quale un alimento è da considerarsi contaminato in modo inaccettabile dai microrganismi cui tali criteri si riferiscono;

2) **criteri di igiene del processo**, elencati nel capitolo 2 dell'allegato I del Regolamento, che sono i criteri che definiscono il funzionamento accettabile del processo di produzione di un alimento. Questi criteri, che non si applicano ai prodotti immessi sul mercato, fissano un valore indicativo di contaminazione al di sopra del quale sono necessarie misure correttive volte a mantenere

l'igiene del processo di produzione, in ottemperanza alla legislazione in materia di prodotti alimentari.

I criteri previsti dal Regolamento potranno essere in futuro rivisti sulla base dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche.

Ai sensi dell'art. 4 del Regolamento 852/04 gli operatori del settore alimentare sono tenuti a rispettare i suddetti criteri di sicurezza e di igiene del processo.

A tale scopo gli operatori, attraverso il prelievo di campioni, devono provvedere a controllare ed analizzare gli alimenti per accertare il rispetto dei valori fissati.

Gli operatori prendono le decisioni sulla frequenza e sui tipi di controllo nel contesto delle loro procedure basate sui principi di autocontrollo HACCP e sulla corretta prassi igienica, tenuto conto delle istruzioni per l'uso del prodotto.

Sotto questo profilo i manuali di corretta prassi igienica possono essere un utile strumento per stabilire le procedure e la frequenza dei controlli, ma occorre rilevare che la frequenza del campionamento può essere adattata in base alla natura ed alle dimensioni dell'impresa, purchè non comprometta la natura e la sicurezza dei prodotti.

L'obiettivo a cui deve tendere l'operatore alimentare è il raggiungimento della "**conformità ai criteri microbiologici**", vale a dire l'ottenimento di risultati soddisfacenti o accettabili nei controlli volti ad accertare la conformità ai valori fissati nei criteri di sicurezza ed igiene del processo.

Nel caso in cui i risultati delle prove destinate alla verifica del rispetto dei criteri microbiologici siano invece insoddisfacenti, gli operatori del settore alimentare adottano i provvedimenti opportuni e le misure correttive definite nelle procedure HACCP, nonchè ogni altra azione necessaria per proteggere la salute del consumatore.

Ciò significa che, qualora i risultati delle prove riscontrino una violazione dei criteri di sicurezza, l'operatore alimentare dovrà provvedere al ritiro dei prodotti o della partita di prodotti alimentari risultata insoddisfacente ai sensi dell'art. 19 del Regolamento CE 178/02.

E' stata tuttavia prevista la possibilità, in base all'art. 7, che i prodotti immessi sul mercato ma non ancora venduti al dettaglio, che non soddisfino i criteri di sicurezza, possano essere sottoposti ad ulteriore trasformazione mediante un trattamento che elimini ogni rischio.

Un'altra possibilità che è concessa all'operatore alimentare è quella di utilizzare la partita di prodotti

alimentari per scopi diversi da quelli originariamente previsti (ad esempio, destinazione del prodotto per mangimi animali), purchè tali prodotti non comportino rischi per la salute umana o animale e tutto ciò sia stato deciso nell'ambito delle procedure HACCP e sia autorizzato dall'Autorità Sanitaria competente.

Qualora invece nel corso dell'autocontrollo il prodotto sia risultato insoddisfacente in base ai criteri di igiene del processo, l'operatore alimentare sarà tenuto ad adottare i provvedimenti migliori per porre rimedio alla situazione inaccettabile, secondo lo schema indicato nel capitolo 2 dell'allegato 1 del Regolamento medesimo per ciascuna delle tipologie di prodotto indicate.

Come si potrà notare, quindi, il Regolamento CE 2073/05 si basa soprattutto sul principio dell'autocontrollo, in quanto è il singolo operatore, nell'ambito della sua attività, che si assume ogni responsabilità circa la sicurezza microbiologica dei prodotti.

Ciò non toglie tuttavia che all'Autorità Sanitaria non siano demandate attività di controllo.

L'Autorità competente, infatti, verifica il rispetto delle norme e dei criteri di cui al presente Regolamento, conformemente al Regolamento CE 882/04, senza pregiudizio del suo diritto a procedere ad ulteriore campionamento o analisi per la rilevazione della presenza di altri microrganismi, delle loro tossine o dei loro metaboliti o come verifica del processo dei prodotti alimentari sospetti o nel contesto delle analisi del rischio.

Tale controllo può comportare:

a) nel caso di violazione del criterio di sicurezza, la prescrizione del ritiro del prodotto ex art. 19 del Regolamento CE 178/02 e l'attivazione del sistema di allerta di cui all'art. 11 del D.L.vo 3.3.1993 n. 123;

b) nel caso di violazione dei criteri di igiene del processo, l'emanazione di prescrizioni per l'adeguamento del sistema HACCP secondo le disposizioni di cui al D.L.vo 155/97.

Le disposizioni del Regolamento che è entrato in vigore, unitamente ai Regolamenti del cd. "pacchetto igiene", solleveranno indubbiamente problematiche relative alla loro concreta applicazione nella prassi quotidiana.

Molto probabilmente le autorità italiane competenti emaneranno linee guida di comportamento e chiarimenti interpretativi, ma in via preliminare ed in attesa degli sviluppi che avrà l'implementazione di questo Regolamento, si possono già esporre alcune considerazioni:

1) i limiti di tolleranza stabiliti con i criteri di sicurezza del capitolo I° dell'allegato al Regolamento non sono da considerarsi limiti assoluti applicabili in ogni situazione di contaminazione microbiologica. Fino ad oggi i limiti di tolleranza di cariche microbiche fissati normativamente, ad esempio con l'Ordinanza Ministeriale 11.10.1978, erano criteri che stabilivano un valore sopra il quale il prodotto era da considerarsi nocivo e sotto il quale il prodotto era commerciabile.

Tali valori erano stati fissati indipendentemente dalla correttezza delle procedure e dei controlli effettuati dagli operatori alimentari nel corso della preparazione dell'alimento.

Con il Regolamento 2073/05, invece, i criteri sono ancorati ad una valutazione complessiva del sistema di autocontrollo e delle procedure attuate dall'operatore alimentare.

In altri termini, nel caso di presenza nel prodotto di microrganismi nocivi, questi limiti si applicheranno soltanto se l'operatore alimentare avrà dimostrato all'Autorità competente di avere adottato tutte le misure ritenute scientificamente e tecnicamente idonee ad evitare la contaminazione: solo in questo caso, qualora il microrganismo risulti presente in misura inferiore al valore stabilito per il prodotto, lo stesso potrà essere considerato sicuro e l'operatore sarà esente da colpa.

In caso contrario, invece, l'Autorità competente potrà ritenere irregolare il comportamento dell'operatore alimentare anche nel caso in cui il prodotto presenti microrganismi al di sotto dei criteri di sicurezza.

Questo concetto emerge in modo evidente nel Regolamento per quel che riguarda i criteri di sicurezza alimentare riferiti al microrganismo *Listeria monocytogenes*.

Come si evince, infatti, dalla tabella del capitolo 1 dell'allegato I, per quanto riguarda gli alimenti pronti che costituiscono un terreno favorevole alla crescita di *Listeria monocytogenes*, il limite di tolleranza fissato in 100 unità formanti colonia per grammo (ufc/g) si applica se il produttore è in grado di dimostrare, con soddisfazione dell'Autorità competente, che il prodotto non supererà il limite di 100 ufc/g durante il periodo di conservabilità.

Appare evidente che nella prassi vi saranno problemi nei confronti dell'Autorità sanitaria per dimostrare la correttezza del proprio operato al fine di soddisfare le Autorità e quindi ritenere applicabile la tolleranza di 100 ufc/g.

Ma nel caso di insoddisfazione delle Autorità sanitarie, la presenza di *Listeria* nel prodotto costituirà violazione dei criteri di sicurezza, con conseguente segnalazione all'Autorità Giudiziaria, anche se nel prodotto analizzato risultasse la presenza di *Listeria* in quantità inferiore a 100 ufc/g.

2) L'art. 5 della Legge 30.4.1962 n. 283 stabilisce che "*E' vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo, sostanze alimentari:*

...omissis..

c) con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali;

d) insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a

lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione."

La violazione dell'art. 5 lett. c) è punita ai sensi dell'art. 6 della medesima Legge con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da € 309 ad € 30.987; la violazione della disposizione di cui alla lett. d) è punita invece con l'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da € 2.582 a € 46.481.

Si tratta di vedere quindi l'applicazione delle norme penali nel caso di presenza di microrganismi superiori ai limiti fissati dal Regolamento 2073/05.

Per quanto riguarda la presenza di microrganismi oltre il limite posto dal criterio di sicurezza appare abbastanza chiaro che tale fatto costituisca la violazione dell'art. 5 lett. d), in quanto l'alimento è da considerarsi alterato o comunque nocivo.

Ma problemi potrebbero sorgere nella violazione dei criteri di igiene del processo.

Si tratta infatti di vedere se tale violazione comporterà comunque, da parte degli Organi di vigilanza, la contestazione della violazione dell'art. 5 lett. c), vale a

dire la presenza di cariche microbiche superiori ai limiti fissati, in considerazione del fatto che tale reato viene contestato ogni volta che siano superati i limiti di cariche microbiche fissati normativamente.

L'Autorità sanitaria che ravvisasse violazioni dei criteri di igiene del processo, al di là della prescrizione di adeguamento del sistema di autocontrollo HACCP, potrebbe quindi trasmettere la denuncia all'Autorità giudiziaria, ritenendo che tale violazione abbia rilevanza penale.

Si rende quindi opportuno da parte del Ministero per la Salute un chiarimento interpretativo del Regolamento 2073/05 in relazione all'applicazione delle norme penali previste dal nostro ordinamento in materia di igiene e sicurezza degli alimenti.

Ciò al fine di evitare interpretazioni divergenti da parte delle varie Autorità sanitarie e delle Autorità giudiziarie, che comporterebbero situazioni di disparità fra gli operatori alimentari e perturbamenti del settore alimentare.

Relazione presentata a Giornata di Aggiornamento "I criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari: il Reg. CE 2073/2005" - 27 giugno 2006 – Facoltà di Agraria, Università di Milano

RECENSIONI

MICROBIOLOGIA E TECNOLOGIA LATTIERO-CASEARIA. Qualità e sicurezza

Autori: G. Mucchetti e E. Neviani – Tecniche Nuove editore – Milano

Vol. 24x16,5 pagg. 821 con 23 foto a colori fuori testo – Prezzo euro 89,00

Autori e editore vanno meritoriamente accomunati nella lode per quest'opera che unisce all'eleganza della veste il pregio dell'attualità tecnologica unito a quello della citazione delle fonti scientifiche richiamate attraverso una ricca sintesi che già da sola fornisce l'idea della fatica affrontata.

Latte alimentare, yogurt e lattici fermentati, crema e burro, formaggi, derivati anidri del latte rappresentano i temi capisaldo dell'opera dei quali vengono rappresentate le problematiche igienico-sanitarie di filiera. Ai batteri lattici e fermentazioni casearie è dedicato un intero capitolo al quale si attinge ancora nella parte seconda del volume che è dedicata alle tecniche di produzione dei formaggi e alle interazioni con i microrganismi. I formaggi, dunque, prendono circa un quarto dell'opera. Dopo la loro classificazione, il processo di caseificazione prende inizio dal trattamento del latte (ricevimento in caseificio, refrigerazione, maturazione, pastorizzazione e suoi aspetti chimico-fisici), l'uso del latte crudo, la standardizzazione della composizione del latte, l'innesto, la coagulazione, la cagliata e il suo trattamento, la

salatura, le salamoie, gestione della maturazione dei formaggi, difetti strutturali della pasta e la pigmentazione sono tutte le tappe percorse.

Preziose si manifestano le due appendici delle quali l'una riguarda i metodi di analisi per l'accertamento della presenza di microrganismi e la loro caratterizzazione. L'altra riguarda le famiglie e i generi microbici di interesse alimentare.

Il giudizio complessivo dell'opera porta a ritenere che gli Autori hanno privilegiato l'impronta didattica onde renderla accessibile, con chiave di lettura resa agevole da una rappresentazione schematica della materia, ai tecnici in trincea, come usa dire, cioè a coloro che quotidianamente debbono affrontare un'infinità di problemi, grandi e piccoli, quali quelli che si presentano già all'affacciarsi in caseificio delle cisterne del latte. Già sotto questo profilo l'opera si rivela preziosa specie se si tien conto delle nuove responsabilità di cui deve farsi carico il produttore per effetto della normativa comunitaria in tema di sicurezza alimentare.

Germano Mucchetti, laureato in Scienze delle Preparazioni alimentari, è Professore straordinario di Tecnologia casearia, Università degli Studi di Parma.

Erasmus Neviani, laureato in Scienze delle Preparazioni alimentari, è Professore ordinario di Microbiologia degli alimenti e microbiologia industriale, Università degli Studi di Parma.

Entrambi hanno svolto gran parte della loro carriera precedente presso l'Istituto Sperimentale Lattiero Caseario di Lodi. L'attività di ricerca svolta dagli autori ha portato entrambi alla pubblicazione di numerosi lavori di carattere scientifico-divulgativo e alla partecipazione in qualità di relatori a convegni nazionali e internazionali.

ANABOLIZZANTI, PERICOLO PER LA SALUTE E CODICE PENALE

V. Paone - Magistrato in Asti

I. E' consolidato l'orientamento che la detenzione per la vendita di animali destinati al consumo umano trattati con sostanze ad effetto anabolizzante integri il reato di cui all'art. 5, lett. a), l. n. 283.

Su tale problematica la giurisprudenza è imponente: tanto per citare alcune decisioni, possiamo ricordare Cass. 15 giugno 1993, Perotto, *Foro it.*, 1994, II, 12; 1° ottobre 1993, Bellone, *Cass. pen.*, 1995, 672; 23 settembre 1994, Ballarino, *Giust. pen.*, 1995, II, 484; 8 novembre 1996, Isaia, *Foro it.*, 1998, II, 20; 19 giugno 1998, Poracchia, *id.*, 1999, II, 170; 21 ottobre 1999, Rubiolo, *id.*, 2000, II, 540; 16 gennaio 2002, Lerda, *id.*, 2002, II, 689; 10 gennaio 2002, Giuliana, *Impresa*, 2002, 1429; 30 gennaio 2003, Operti, *Riv. pen.*, 2004, 225; 12 febbraio 2003, Basso, *Ced Cass.*, rv. 223761; 14 ottobre 2004, Basso, *Ced Cass.*, rv. 230480.

In estrema sintesi, possiamo dire che la contravvenzione di cui all'art. 5, lett. a), l. 283/62 è stata ravvisata nel fatto che la somministrazione di farmaci o sostanze ormonali è idonea ad indurre modificazioni della composizione naturale degli animali. Infatti, secondo la Cassazione, la composizione naturale delle carni destinate all'alimentazione si connette ad un aumento ponderale degli animali (dalla cui macellazione esse provengono) con modalità consentite dalla legge e perciò l'azione degli ormoni provoca modificazioni al naturale svolgimento delle funzioni fisiologiche degli animali ed incidono sul metabolismo e sulla crescita di essi con effetti che si trasmettono alle carni sicché correttamente devono considerarsi alterate nelle caratteristiche organolettiche e nutritive.

Da ultimo, Cass. 10 giugno 2005, Filippi, inedita, ha ribadito che non occorre la prova che vi sia stata in concreto un'alterazione della composizione naturale delle carni essendo sufficiente la prova che all'animale sia stata somministrata una sostanza ad azione anabolizzante (nella specie desametazone), di cui è vietato l'impiego e che sia idonea a determinare una variazione della composizione naturale della carne.

Una particolare questione – cui possiamo fare solo un rapido cenno – riguarda l'obiezione mossa in alcuni processi secondo cui la detenzione di animali destinati alla vendita trattati con sostanze illecite non sarebbe più prevista come reato perché l'art. 5, lett. a), nella parte in cui sanziona come reato tale comportamento, sarebbe stato abrogato dall'art. 3, lett. b), d.leg. 336/99, che prevedeva lo stesso fatto come un'autonoma ipotesi di reato successivamente depenalizzato in forza del d.leg. 507/99.

La Corte suprema ha rigettato questa tesi conducendo la seguente analisi:

1) la condotta costituita dalla detenzione in allevamento per la distribuzione al consumo di carni bovine, e

precisamente di animali trattati con sostanze illecite ad effetti anabolizzanti, integrava il reato di cui all'art. 5, lett. a);

2) con l'entrata in vigore del d.leg. 4 agosto 1999 n. 336 (che nell'art. 3, 1° comma, lett. a), ha vietato, tra l'altro, la somministrazione, mediante qualsiasi metodo, ad un animale d'azienda di sostanze ad effetto anabolizzante, e che con la successiva lett. b) del medesimo 1° comma dell'art. 3 ha vietato, tra l'altro, la detenzione in azienda di animali trattati con le dette sostanze) la condotta di cui trattasi veniva punita ai sensi del citato d.leg. n. 336 e non più ai sensi dell'art. 5, lett. a);

3) successivamente è però intervenuto il d.leg. 30 dicembre 1999 n. 507 che ha disposto la trasformazione in illeciti amministrativi delle violazioni previste come reato dall'abrogato d.leg. 336/99;

4) l'art. 1 d.leg. n. 507 ha però espressamente escluso dalla depenalizzazione i reati previsti dall'art. 5 l. 283/62 e perciò ha escluso anche la condotta in esame dal momento che essa continuava pur sempre a costituire reato;

5) l'art. 9, 3° comma, l. 24 novembre 1981 n. 689, così come modificato dall'art. 95 d.leg. 507/99, che dispone che ai fatti puniti dall'art. 5 l. 283/62 si applicano soltanto le sanzioni penali anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali, si riferisce ovviamente anche alla condotta giacché anche tale condotta rientra tra i fatti puniti dall'art. 5 l. 283/62.

Si è perciò concluso che la detenzione di animali destinati alla vendita o comunque alla distribuzione per il consumo trattati con sostanze in modo da variarne la composizione naturale continua ad essere previsto dalla legge come reato ai sensi dell'art. 5, lett. a), l. n. 283 anche a seguito dell'abrogazione dell'art. 3, 1° comma, lett. b), d.leg. 4 agosto 1999 n. 336.

II. In qualche sporadica pronuncia, la Cassazione ha invece ritenuto configurabile il reato di cui all'art. 440 c.p.: si può citare al riguardo Cass. 30 maggio 1997, Rigoni, *Foro it.*, 1998, II, 175 e 4 giugno 1993, Quaglia, *Riv. pen.*, 1995, 367, entrambe in una fattispecie in cui era risultato l'impiego del «dietilstilbestrolo» (Des), sostanza notoriamente nociva date le sue caratteristiche di cancerogenicità.

Per questa ragione ci pare importante segnalare che, su questa linea di maggior rigore repressivo, si sono schierate due recenti pronunce che hanno diversamente qualificato la condotta qui analizzata.

In un primo caso era stato contestato ad un allevatore di bovini il delitto di cui all'art. 440 cp in relazione all'accertata presenza in numerosi capi della sostanza estrogena denominata "17 beta estradiolo".

La Corte d'Appello di Venezia (Pres. est. Gatto, imp. Parisotto) con la sentenza emessa in data 14 giugno 2004 ha confermato l'ipotesi di reato prevista dal codice penale condividendo le conclusioni del perito d'ufficio prof. Nebbia riguardo il concreto pericolo per la salute pubblica costituito dalle modificazioni indotte nelle carni dei bovini a seguito della somministrazione di 17 beta estradiolo.

Infatti, a parere del Perito (uno dei massimi esperti nazionali su questa problematica), "è stato inequivocabilmente accertato nella fattispecie...che i valori di 17 beta estradiolo presenti erano di gran lunga superiori al limite massimo consentito di 40 pg/ml, il quale rappresenta già un valore assolutamente robusto, in quanto 10 volte quello (4 pg/ml) che è considerato normale, il massimo normale; ed ancora, che la cancerogenicità come promotore del 17 beta estradiolo è conosciuta da quasi una ventina d'anni, mentre dal 2003 sappiamo, senza ombra di dubbio, che il 17 beta estradiolo è cancerogeno completo, nel senso che esercita anche una attività di mutagenesi".

Va detto che Cass. 27 gennaio 2005, Parisotto, n. 13368, inedita, ha chiuso questa vicenda scrivendo che "Ineccepibilmente la Corte territoriale ha da queste conclusioni peritali desunto l'esistenza nel caso di specie di un concreto pericolo, inteso come probabilità di danno, per la salute umana, essendo i bovini allevati nell'azienda del Parisotto pacificamente destinati alla macellazione e dovendo quindi le loro carni adulterate nel modo che si è detto considerarsi sostanze alimentari sotto il profilo funzionale, e ne ha tratto sul piano giuridico coerenti conseguenze del tutto in linea con la giurisprudenza di questa Corte individuando proprio nella sicura pericolosità per la salute pubblica l'elemento, specializzante rispetto alle previsioni del D.L.vo 118/1992, la cui presenza giustifica l'affermazione di responsabilità per il delitto di cui all'art. 440 C.P".

Nel secondo caso era stata accertata la somministrazione a bovini destinati all'alimentazione umana di sostanze varie, rappresentate da antibiotici, sulfamidici e desametazone.

Il Tribunale di Cuneo (Pres. est. Perlo; imp. Maccagno) con la decisione emessa in data 29 giugno 2005 (*) ha ritenuto esatta la configurazione del delitto di cui all'art. 440 cp.

Di particolare rilievo è quella parte della motivazione in cui si discute del requisito della pericolosità per la salute pubblica che va "intesa come la probabilità che dalla ingestione di quelle carni sarebbe potuta conseguire a potenziali consumatori una malattia o comunque una alterazione delle funzioni psico-fisiche, il cui normale e armonico svolgimento rappresenta il substrato della salute, ritiene il Collegio che le argomentate conclusioni peritali permettano di affermarne la sussistenza".

Il Tribunale, peraltro, si preoccupa di chiarire che a tale conclusione non si perviene presumendo l'esistenza del pericolo ogniqualvolta i limiti massimi di residui fissati in applicazione del Regolamento CEE n. 2377/90 siano superati, ma svolgendo un esame specifico, caso per

caso, riferito al tipo di sostanza e alla quantità del residuo.

In tal senso, il Tribunale fa propria l'opinione del perito il quale "quanto al desametazone, pur non escludendo il pericolo, non lo ha affermato con certezza nel caso in oggetto fondando il giudizio appunto sulla natura della sostanza e sulla quantità individuata (tre volte il limite)".

In base a questi stessi parametri (natura della sostanza e quantità riscontrata) i Giudici sono invece giunti a sicuro giudizio di pericolo con riferimento ai residui di sulfamidici riscontrati nel rene dell'animale: in tal caso, si legge in sentenza, "il limite regolamentare è stato superato non solo in modo rilevantissimo (trenta volte), ma con riferimento a sostanza il cui "potere allergenico" rappresenta forse il rischio maggiore dei residui negli alimenti di origine animale, sì che l'ingestione delle carni con quei residui avrebbe potuto "scatenare" nelle persone sensibilizzate dei fenomeni allergici...che possono essere semplici eritemi cutanei, ma possono arrivare anche allo shock anafilattico"...Ha poi spiegato il perito che, oltre ai soggetti spontaneamente allergici ai sulfamidici, i trattamenti terapeutici con tali sostanze per l'uomo sono piuttosto frequenti e molte persone vanno incontro a fenomeni di sensibilizzazione e divengono allergiche, con la conseguenza che non possono più essere curate con questi farmaci per evitare il rischio di gravi allergie; anche sotto tale profilo il pericolo in oggetto era dunque ben concreto, interessando un gran numero di soggetti e non singoli portatori di eccezionali affezioni. Né questo Collegio ritiene possa accedersi alla tesi secondo cui il pericolo per la salute debba essere parametrato soltanto su soggetti sani ignorando le categorie, in questo caso cospicue, di soggetti più sensibili a causa delle affezioni descritte, che, proprio per ciò, necessitano di maggiore protezione. Una tale interpretazione si porrebbe in contrasto con il principio costituzionale della tutela della salute come fondamentale diritto di tutti gli individui oltre che come interesse della collettività".

Le citate sentenze vanno condivise senza riserve.

Infatti, il reato di adulterazione di sostanze alimentari prevale sulle norme incriminative previste da leggi speciali, che sanzionano, a titolo di contravvenzione, la somministrazione ad animali di sostanze proibite, ogni qual volta si verificano gli elementi costitutivi del delitto in questione: in questo senso, la recente Cass. 7 giugno 2005, Disperso, *Ced Cass.*, rv. 232228, ha per l'appunto ribadito che, allorché nella condotta tenuta siano ritenuti sussistenti gli estremi della pericolosità per la salute pubblica, è esclusa l'applicabilità degli artt. 5 e 6 l. n. 283, restando le relative contravvenzioni assorbite nel delitto previsto e punito dagli artt. 444 e 452 cod.pen..

Ma l'appena citata sentenza contiene un'altra interessante affermazione che fa da *pendant* a quanto sostenuto dal Tribunale di Cuneo: nella fattispecie, è stata ritenuta la violazione degli articoli 444 e 452 cod.pen. perchè l'imputato, quale titolare di un ristorante-pizzeria, utilizzando strumenti non

igienicamente idonei nella elaborazione e conservazione dei cibi, aveva somministrato cibi pericolosi per la salute pubblica per la presenza di un batterio in un arrosto di manzo che la scolaresca di una scuola aveva consumato nel suo locale così da causare un'intossicazione alimentare con crampi e diarrea.

Orbene, la Cassazione ha puntualizzato che erano ravvisabili gli estremi della pericolosità per la salute pubblica da intendersi non riferita all'intera collettività, ma *in incertam personam*, vale a dire con riferimento a quanti possano usufruire di quel tipo di bene o di servizio.

Anche se questa decisione riguarda una situazione che non può dirsi del tutto sovrapponibile a quella cui fa riferimento il Tribunale di Cuneo, nondimeno ci sembra che costituisca un valido precedente per superare definitivamente il criterio restrittivo per cui il pericolo per la salute pubblica può ritenersi sussistente soltanto quando una determinata sostanza risulti pericolosa per la media dei consociati e per accedere invece alla tesi che il pericolo concreto esiste anche e soprattutto quando la sostanza, pur risultando eventualmente innocua nei confronti della maggioranza dei consociati, può essere potenzialmente lesiva in relazione a soggetti appartenenti a categorie particolari, quali i bambini, i portatori di particolari malattie, gli anziani, gli assuntori abituali di determinati farmaci.

Diversamente opinando, si consentirebbe che una quota più o meno vasta della popolazione possa essere lasciata

in balia di insidie che ad essa possano provenire attraverso gli alimenti di cui si nutre. Pertanto se si vuole effettivamente proteggere la salute pubblica nel suo complesso, occorrerà operare al fine di evitare che i soggetti, che si trovino in particolari situazioni di debolezza, siano maggiormente esposti al rischio di vedere menomato il proprio benessere.

A favore di questa posizione si è espressa da tempo una parte della dottrina (Petrini, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, 1990) che ha osservato che «escludere la punibilità di fatti che attentano alla salute dei soggetti che più si dimostrano bisognosi di protezione, cozza probabilmente con una lettura attenta del disposto di cui all'art. 3 comma 2° della Costituzione. Il principio che compito dello Stato sia anche quello di rimuovere le condizioni che menomano l'effettiva uguaglianza tra i cittadini, non può non far ritenere necessario un atteggiarsi dell'intervento repressivo penale che tenga conto delle situazioni particolari di debolezza e di maggior esposizione ai rischi.

Pertanto, anche a prescindere dal riferimento dell'art. 31 comma 2° Cost. alla tutela della maternità e dell'infanzia (con esclusione, quindi, degli assuntori abituali di farmaci e di altre categorie esposte a rischio per ragioni lavorative), sembra inevitabile ritenere che il nostro legislatore penale sia chiamato a proteggere con maggior efficacia proprio quelle situazioni che più sono esposte ad aggressioni o lesioni».

*** Le sentenze richiamate sono disponibili in copia dietro richiesta a info@scienzaediritto.com**

SCHEDA FINALE PROGETTO DI RICERCA N. 572**PROVOLONE VALPADANA D.O.P.
PRODUZIONE SENZA L'AUSILIO DEL CONSERVANTE E239**

La ricerca è stata finalizzata alla produzione di Provolone Valpadana senza ausilio del conservante E239 (esametilentetramina), al fine di valutare gli effetti sulle caratteristiche chimiche, microbiologiche, fisico-chimiche e strutturali dei prodotti, concentrando l'attenzione sui diversi passaggi tecnologici. Progetto biennale terminato nell'anno 2005.

Gli attori

La ricerca è stata promossa dal Consorzio Tutela Provolone Valpadana e da questi coordinata.

Il Consorzio si è avvalso di apposita Commissione Scientifica, della collaborazione della Facoltà di Agraria dell'Università Cattolica, anche attraverso il Centro Ricerche Biotecnologiche di Cremona e del Centro Territoriale ERSAF (Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste) di Mantova.

Hanno partecipato alla realizzazione del progetto tutte le aziende produttrici di Provolone Valpadana ed in particolare due aziende di riferimento.

Responsabile scientifico della ricerca è stato il prof. Bruno Battistotti, direttore dell'Istituto di Microbiologia della Facoltà di Agraria dell'Università Cattolica, e del Centro Ricerche Biotecnologiche di Cremona.

Gli obiettivi

Il Provolone Valpadana è un formaggio a pasta filata stagionata, ottenuto in quantità di circa 100.000 quintali annui, dalla trasformazione di oltre 1.000.000 di quintali di latte; è un formaggio a denominazione d'origine – D.O.P. – prodotto, pertanto, secondo una tecnologia tradizionale, utilizzando il latte dell'area riconosciuta.

E' un formaggio che, soprattutto nella tipologia piccante e a più lunga stagionatura, si avvale dell'utilizzo, aggiunto all'acqua di filatura, di **un conservante chimico - l'esametilentetramina (E239)** - con la funzione di evitare fermentazioni indesiderate nel corso della stagionatura.

L'utilizzo è iniziato negli anni '50, generalizzandosi soprattutto nelle zone a più elevata produzione lattiera, con lattifere la cui razione alimentare comprende anche insilati.

La ricerca è stata finalizzata ad individuare i parametri tecnologici e le innovazioni tecniche da consigliare ai produttori per ottenere formaggio di elevata qualità, costante ed uniforme nei caratteri, senza l'ausilio di E239 e con le prerogative della tipicità e genuinità del prodotto D.O.P., ben distinto da quello generico.

I risultati ottenuti e le nuove conoscenze acquisite

Il monitoraggio del Provolone Valpadana al consumo, che ha fatto da premessa al lavoro di ricerca, ha evidenziato una notevole diversificazione nella composizione e nel coefficiente di maturazione, soprattutto per la tipologia dolce.

L'analisi sensoriale e chimica dei prelievi riferiti alla tipologia piccante ha evidenziato la presenza di gusto raramente piccante, più spesso poco pronunciato, poco differenziabile da quello della tipologia dolce.

Probabilmente più che ad insufficiente stagionatura, il difetto è attribuibile alle caratteristiche del caglio a ridotta attività lipolitica. E' stata riscontrata un'accentuata diffusione, sui banchi di vendita al dettaglio, del porzionato preconfezionato.

Le caseificazioni controllate e l'analisi del processo produttivo hanno evidenziato le problematiche della trasformazione; le successive sperimentazioni di caseificio sono state finalizzate a verificare, in lavorazione e sul prodotto finito, interventi migliorativi da suggerire.

E' stato tra l'altro confermato, anche in questa occasione, **il ruolo della qualità igienica del latte** alla produzione, unitamente a quello di una tecnologia razionale, gestita sulla base delle conoscenze scientifiche, quali fattori in grado di consentire l'insorgenza di caratteri specifici di tipicità, in assenza di conservanti e senza difetti organolettici e strutturali.

Di rilievo, per raggiungere l'obiettivo, risultano quindi **l'igiene di stalla** per una contaminazione ridotta del latte, la preparazione di **idonei innesti autoctoni** e, per la tipologia piccante, l'utilizzo di **caglio in pasta** di agnello e/o capretto a scarso contenuto di clostridi.

La corretta e rapida distribuzione del **sale** in tutta la massa della forma e la gestione di idonei parametri igrotermici in stagionatura sono ulteriori fattori di garanzia di qualità.

I risultati ottenuti potranno essere apprezzati dai consumatori di Provolone Valpadana, che ne potranno apprezzare la naturalezza e la genuinità, e saranno motivo di applicazione da parte di operatori del settore.

E' stato evidenziato il significato del "formato" per la rispondenza qualitativa del Provolone Valpadana.

Il formaggio D.O.P. mantiene le prerogative di tipicità e unicità anche in una visione moderna, aperta a prospettive di ampi mercati e a consumatori giovani, come già avviene per la tipologia dolce.

La linea tecnologica suggerita, se adottata in ogni fase del ciclo produttivo, partendo da materia prima rispondente e con un buon supporto di competenze tecnologiche, consente di realizzare gli obiettivi della ricerca. I risultati ottenuti dalla lunga serie di caseificazioni di confronto, infatti, confermano la possibilità del definitivo e completo **abbandono dell'additivo E239 per tutta la gamma di pezzature del Provolone Valpadana tipologia dolce, e per le pezzature fino a 30 kg per il Provolone Valpadana tipologia Piccante.**

Il Provolone Valpadana può essere valorizzato attraverso una maggiore conoscenza dei caratteri nutrizionali, ma soprattutto, esaltandone le precipue caratteristiche identificate attraverso le determinazioni di ordine chimico, valutate anche attraverso l'analisi sensoriale.

Con un'azione di divulgazione dei risultati puntigliosa, mirata, capillare e continuata, sarà possibile portare avanti l'azione di sensibilizzazione ai problemi della qualità e della tipicità nei confronti dei produttori di latte e degli utilizzatori, che potranno così fruire degli strumenti adatti per superare le difficoltà nel produrre Provolone Valpadana senza conservante E 239, nei limiti di una tipologia specifica (formati di gusto piccante, di grandi dimensioni e con notevole diametro), che patisce ancora oggi non indifferenti difficoltà di fabbricazione.

I risultati della presente ricerca sono stati illustrati in un apposito incontro ai produttori associati del Consorzio Tutela Provolone Valpadana il 14/12/2005 a Cremona, presso la sede del Consorzio.

Tali risultati sono stati anticipati da AITEL (Associazione Italiana Tecnici del Latte) in una relazione nell'ambito della manifestazione CIBUS a Parma, il 20/10/2005.

E' stata redatta una relazione conclusiva dell'attività biennale, disponibile in allegato.

Altre informazioni

Valore totale progetto	€ 165.370,00
Spesa a carico del bilancio regionale	€ 165.370,00
Compartecipazione	=
Anno di approvazione	Piano della ricerca 2003

Rilevato da

http://www.agricoltura.regione.lombardia.it/sito/tmpl_action.asp?action=documento&DocumentId=2639

NOTA A COMMENTO

La relazione finale del progetto di ricerca N. 572 finanziato dalla Regione Lombardia di cui alla scheda sopra pubblicata, costituisce il sigillo a quanto noi di ALIMENTA avevamo affermato e sostenuto con forza fin dal primo annuncio del piano e cioè già nel 2003. E dunque, dell'additivo E 239 se ne può fare a meno e tanto più se ne deve fare a meno nella produzione di una DOP.

Noi di ALIMENTA dico, accomunando al sottoscritto l'amico Vito Rubino, avvocato specialista in diritto comunitario dello Studio legale Gastini di Alessandria che ci ha guidato per tutto il percorso fino alla Commissione delle Comunità europee. Alla quale abbiamo sottoposto, con un circostanziato documento, le buone ragioni del no all'ammissione dell'additivo E 239 nel disciplinare di produzione, disciplinare al quale l'ex ministro Alemanno aveva disinvoltamente concesso la protezione transitoria secondando quella che avevo definito "richiesta indecente". Su questo documento, che fa bella mostra di sé sul nostro sito www.scienzaediritto.com, la Commissione Generale dell'Agricoltura della Commissione Ue si era espressa così "Il vostro contributo sarà di grande utilità ai servizi della Commissione per l'esame della domanda inoltrata dalle autorità italiane". Un viatico che ci permetterà di puntare ancora su Bruxelles come spiegherò a chiusura di questa nota. Ma intanto mi preme sottolineare che in questa vicenda non ci siamo trovati soli. E per questo mi piace richiamare, fra gli interventi più autorevoli, quelli di Giuseppe De Giovanni ("La qualità dei prodotti alimentari e l'uso degli additivi. Il caso del Provolone Valpadana DOP" in ALIMENTA maggio 2003); di Francesco Aversano ("Riflessioni sui ruoli e sui compiti degli organismi di controllo: la vicenda del provolone Valpadana DOP" in ALIMENTA luglio/agosto 2003); di Germano Mucchetti ("Qualità del Provolone Valpadana DOP ed esametilentetrammina": la difficoltà di innovare nella tradizione" in ALIMENTA giugno 2004).

Sostenevamo quel che oggi vien confermato e cioè la necessità del controllo di tutta la filiera produttiva a cominciare dalla qualità microbiologica del latte alla stalla che si ottiene curando i vari punti di rischio come, citando in estrema sintesi esemplificativa, i mezzi agricoli durante le operazioni di insilamento, la trinciatura del mais, i mangimi "impolverati", carri unifeed, coclee e silos, mangiatoie e corsie di foraggiamento per approdare infine alla sala di mungitura.

E' sperimentalmente dimostrato, dunque, che l'uso dell'esametilentetrammina nel Provolone (come del lisozima nel grana padano del resto) costituisce una scorciatoia, un ausilio di comodo che, consentendo l'omissione di tutte le cure necessarie e dei controlli di filiera, impigrisce la volontà di produrre latte di qualità e di conseguenza formaggio degno della Denominazione di Origine Protetta.

Stabilito questo non resta che fidare nella buona predisposizione dei produttori. Sono incoraggianti le dichiarazioni del Presidente del Consorzio che asserisce l'intenzione di "rettificare lo standard produttivo attualmente in vigore". Per quanto ci riguarda, in coerenza con l'azione intrapresa in sede comunitaria, notificheremo alla Commissione l'esito degli studi di cui al progetto di ricerca in questione auspicando che la richiesta protezione transitoria sia cassata.

Perché la conclusione non può essere che una sulla base di un'alternativa secca. O rinunciare all'additivo o rinunciare alla DOP. *Tertium non datur.*

Antonio Neri

MINISTERO DELLA SALUTE
Dipartimento per la Sanità pubblica veterinaria,
la nutrizione e la sicurezza degli alimenti
EX UFFICIO IX
Prot. n. 20151/P

Roma, 24 maggio 2006

Oggetto: indicazioni relative a taluni aspetti dei nuovi regolamenti sulla sicurezza alimentare con particolare riferimento al Reg. CE 882/2004

In conseguenza dell'emanazione dei Regolamenti del cosiddetto "pacchetto igiene" si ritiene opportuno fornire alcuni chiarimenti e criteri operativi per l'attuazione, in particolare, sul territorio nazionale del Reg. CE 882/2004 CE del 29 aprile 2004 "relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali", per ciò che attiene le competenze del SSN, gli aspetti sanzionatori ed il pagamento delle tariffe.

L'obiettivo della presente nota, elaborata d'intesa con gli Assessorati regionali alla sanità e Prov. Autonome, ed acquisito il parere positivo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della salute, è quello di fornire agli organi di controllo del S.S.N. una linea di indirizzo comune su alcuni principi generali di sicurezza alimentare con riferimento al sistema di garanzie sanitarie per i consumatori previste dai nuovi orientamenti comunitari.

Al riguardo si richiamano alcuni importanti aspetti:

- il vasto campo di applicazione delle nuove norme che intervengono sull'intera filiera alimentare (igiene e la sicurezza degli alimenti, mangimi, sanità animale, benessere animale, aspetti di natura ambientale e di sanità vegetale che possono avere riflessi negativi sulla salute umana)
- la responsabilità primaria degli operatori delle imprese alimentari;
- i nuovi compiti degli organi di controllo dei Servizi medici e veterinari delle A.S.L.

1. Attuazione dei regolamenti

I regolamenti comunitari in esame si applicano dal 1° gennaio 2006.

In merito ai rapporti intercorrenti tra la normativa vigente nella materia di cui trattasi e le richiamate disposizioni comunitarie, ed in particolare per quanto concerne la preminenza delle fonti comunitarie rispetto alle norme interne, si ritiene opportuno evidenziare le seguenti considerazioni di carattere giuridico.

I regolamenti comunitari, che ai sensi dell'art. 249 del Trattato CE sono "atti normativi aventi carattere generale ed astratto", rappresentano l'equivalente di una legge nazionale adottata nei singoli Paesi membri, proprio in virtù di detti connotati.

La *ratio* sottesa alla loro emanazione deve essere rinvenuta nella necessità di adottare, in determinate materie, una disciplina uniforme (cd. "armonizzare") e, in tale contesto, sono espressioni di un potere normativo che produce effetti immediati e diretti negli Stati membri, attribuendo, altresì, posizioni giuridiche azionabili dinanzi ai giudici nazionali. Detta efficacia "diretta" si traduce sostanzialmente nella possibilità immediata, da parte dei singoli destinatari, di poter azionare i diritti loro riconosciuti nei confronti dell'autorità giudiziaria ed amministrativa, nonché nel dovere, da parte di tali autorità, di dare applicazione alle disposizioni introdotte dal regolamento, anche disapplicando le norme interne contrastanti.

Detto rapporto di preminenza delle fonti comunitarie rispetto alle norme interne, ossia la sistematica soccombenza, attraverso lo strumento della perdita di efficacia (cd. disapplicazione) delle norme interne (precedenti o successive) che si pongono in contrasto con una norma comunitaria dotata di efficacia diretta, ha costituito, nel corso degli anni, oggetto di un lungo percorso evolutivo, scandito da varie pronunce della Corte Costituzionale che, spesso sotto l'imput della Corte di Giustizia e talvolta anche con l'ausilio della evoluzione dottrinale, ha sciolto i nodi principali di una non facile questione.

Di tale complessa evoluzione si riportano, in tale sede, i momenti e gli aspetti fondamentali.

La prima tappa può essere ricondotta alla decisione della Corte Costituzionale del 7 marzo 1964, n. 14, con la quale la Corte si è pronunciata nel senso di escludere la prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale e ha ritenuto che il rapporto tra norma nazionale e norma comunitaria fosse di equiordinazione. Da ciò discendeva il corollario dell'applicazione del principio generale della successione delle leggi nel tempo, con la conseguente possibilità di abrogazione o di modifica della legge comunitaria da parte di una norma nazionale successiva.

Tale impostazione escludeva la possibilità di sottoporre al sindacato costituzionale, neanche per violazione diretta dell'art. 11 della Costituzione, la norma interna contrastante con le disposizioni comunitarie.

A tale prospettiva la Corte di Giustizia ha mosso critiche incisive, sostenendo che, dall'esame dell'attuale art. 10 del Trattato, nella misura in cui prevede che gli ordinamenti interni devono adeguarsi a quello comunitario, e dalla valutazione delle motivazioni sottese all'istituzione della Comunità, si ricava la conclusione che il diritto comunitario ha senso nella misura in cui viene applicato in maniera uniforme in tutti i Paesi, prevalendo sugli ordinamenti nazionali. Lo Stato membro, infatti, al momento dell'adesione alla Comunità, rinuncia, attraverso un atto di autolimitazione, a regolare in maniera autonoma determinate materie.

Successivamente, con la sentenza n. 183 del 1973, si apre una seconda fase del processo evolutivo in cui la Corte, dopo aver riconosciuto, per la prima volta, l'efficacia diretta, nei confronti dello Stato o dei cittadini, dei regolamenti comunitari, approda (Sent. n. 232 del 1975) al riconoscimento del principio di supremazia del diritto comunitario sul diritto interno, affermando che lo Stato può disciplinare una materia solo fino a quando della medesima materia non decida di occuparsi la CE.

In tale fase la Corte Costituzionale utilizza lo strumento della declaratoria di incostituzionalità, attraverso l'art. 11 della Costituzione, delle norme interne in contrasto con quelle comunitarie.

Naturalmente, si riteneva che tale illegittimità costituzionale colpisse, attraverso una pronuncia della Corte, la norma interna posteriore ed incompatibile con quella comunitaria, mentre per le norme antecedenti fosse utilizzabile lo strumento dell'abrogazione implicita ad opera della disposizione comunitaria sopravvenuta.

Tale procedura di controllo di conformità delle norme nazionali a quelle comunitarie, affidata alla valutazione della Corte Costituzionale, è stata fortemente criticata dai Giudici europei, i quali hanno evidenziato i caratteri dell'efficacia diretta ed immediata dei regolamenti, che devono essere applicati nell'ordinamento nazionale degli Stati membri senza dover attendere gli interventi della Corte, intesi a verificare, di volta in volta, la compatibilità delle singole norme nazionali con quelle europee.

In tale prospettiva, la Corte ebbe a patrocinare un sistema di controllo differente, attribuito a ciascun giudice nazionale il quale, in caso di dubbio, non avrebbe dovuto sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta, bensì effettuare un rinvio pregiudiziale (ex art. 234 del Trattato) alla Corte di Giustizia.

Infine, con l'ulteriore sentenza n. 170 del 1984 la Corte Costituzionale, nel recepire le critiche mosse dalla Corte di Giustizia, ha riconosciuto, quale criterio per risolvere i contrasti con le norme comunitarie incompatibili, quello della disapplicazione delle norme interne. Di conseguenza, in particolare si è affermato che, nel caso di adozione di una norma comunitaria contrastante con una previgente norma nazionale, quest'ultima deve ritenersi automaticamente caduca; viceversa, nell'ipotesi in cui una norma comunitaria segua ad una nazionale incompatibile, quest'ultima dovrà essere inapplicata dal giudice nazionale (cd. caducazione).

In considerazione delle valutazioni esposte, la maggior parte delle direttive comunitarie relative alla produzione e commercializzazione degli alimenti che sono state fino al 31 dicembre 2005, i pilastri per la produzione degli alimenti di origine animale, sono state abrogate da varie norme comunitarie, principalmente dalla direttiva CE/2004/41 e dal Reg. 882/2004 e sostituite dai Regolamenti che costituiscono il "pacchetto igiene"; per altre, come ad esempio le direttive riportate nell'allegato VIII del Reg. 882/04, è stato richiamato espressamente (art. 61 del Reg. n. 882/2004) il mantenimento in vigore "... nella misura in cui non sono in contrasto con il presente regolamento"..

L'attività e la disciplina di produzione degli alimenti dovrà quindi attenersi alle disposizioni previste dalla nuova disciplina di derivazione comunitaria, nonostante la coesistenza dal 1 gennaio 2006, delle disposizioni nazionali di attuazione delle direttive settoriali in buona parte abrogate dalla Dir 41/2004 e dei Reg. 852/04, 853/04 e 854/04.

A tale proposito è opportuno sottolineare che un importante elemento di raccordo tra la vecchia e la nuova legislazione è costituita dall'art. 4 della Dir. 2004/41/CE, che stabilisce che "... i riferimenti alle direttive elencate all'articolo 2" (elenco delle norme verticali di settore abrogate) "...sono intese, a seconda del contesto, come riferimenti ai seguenti atti:

- a) Reg. CE 853/2004;
- b) Reg. CE 854/2004 oppure
- c) Dir. 2002/99/CE".

Pertanto, anche la L. 30.4.62, n. 283 e le altre norme nazionali che disciplinano il settore della produzione degli alimenti e delle bevande, come il DPR n. 327/80 "regolamento di attuazione della L. 283/62, l'O.M. 11.10.78 sui limiti microbiologici per taluni alimenti, sono applicabili nei limiti in cui non contrastano con la predetta normativa comunitaria.

Infatti l'articolo 17, comma 3 del Reg. 852/2004, prevede che: "Nell'attesa che siano definiti i criteri o i requisiti di cui all'art. 4, paragr. 3, lett. da a) a e), del presente regolamento, gli Stati Membri possono mantenere le norme nazionali che stabiliscono tali criteri o requisiti da essi adottate ai sensi della Dir. 93/43/CE".

A tal fine lo scrivente Dipartimento sta predisponendo uno schema di decreto legislativo, per il recepimento della Dir 2004/41/CE, in attuazione della delega contenuta nella L. 25.1.06, n. 29 (legge comunitaria 2006), ed è con tale strumento giuridico che verranno apportate le necessarie modifiche ed integrazioni alla legislazione nazionale vigente in materia.

2. Azioni in caso di non conformità alla normativa e sanzioni

La Dir. 2004/41 e i Reg. CE 2076/2005 e 2074/2005 hanno previsto, rispettivamente, norme transitorie e deroghe temporanee volte ad assicurare un passaggio graduale verso il nuovo assetto normativo. Fermo restando l'iter degli specifici provvedimenti normativi relativi ad aspetti particolari dei suddetti regolamenti, è comunque opportuno richiamare l'attenzione degli organi del controllo ufficiale sulla necessità di garantire che il passaggio al nuovo impianto del sistema di controllo, correlato alle responsabilità e adempimenti previsti per gli operatori, non produca una fase di riduzione delle garanzie sanitarie per i consumatori. Il passaggio dal vecchio sistema di controllo al nuovo dovrà pertanto essere adeguatamente pianificato e pubblicizzato, in modo da consentire agli operatori di affrontare le prime fasi di adeguamento con il supporto degli operatori del SSN con le forme ritenute più opportune.

L'art. 54 del Reg. 882/04 elenca le misure che possono essere adottate dagli organi di controllo nei vari casi in cui vengono individuate non conformità, in funzione della loro natura e dei dati precedenti relativi all'impresa alimentare coinvolta. Tale elenco non esaurisce comunque tutte le possibili misure, lasciando liberi gli organi di controllo di applicare, come previsto dal comma 2 lett. h) "qualsiasi altra misura ritenuta opportuna dall'autorità competente".

A tale proposito si ricorda che l'art. 9 del Reg. 854/04 denominato "Azioni in caso di mancata applicazione della normativa", di fatto corrispondente al predetto art. 54, è stato abrogato dall'art. 60 del Reg. 882/04.

Si richiama l'attenzione degli organi di vigilanza anche sui provvedimenti relativi alle non conformità previsti dall'art. 7, paragr. 2, del Reg. 2073/05 "...qualora i risultati delle prove destinate a verificare i criteri di cui all'All. I, cap. I, siano insoddisfacenti, il prodotto o la partita di prodotti alimentari sono ritirati o richiamati conformemente all'art. 19 del Reg. 178/02. Tuttavia i prodotti immessi sul mercato, ma non a livello di vendita al dettaglio, che non soddisfano i criteri di sicurezza alimentare possono essere sottoposti ad ulteriore trasformazione mediante un trattamento che elimini il rischio in questione..."

In merito alle possibili azioni in caso di riscontro di non conformità, è opportuno inoltre richiamare l'attenzione anche su quanto previsto dal D. L.vo 30.12.99, n. 507, recante: "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 1 della L. 25.6.99, n. 205", richiamato più diffusamente in seguito, in merito ai provvedimenti di sospensione dell'attività e alle pene accessorie.

Per quanto riguarda invece gli aspetti sanzionatori è necessario innanzitutto richiamare l'art. 55, comma 1, del Reg. 882/04 che prevede: "gli Stati membri stabiliscono le regole in materia di sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa sui mangimi e sugli alimenti e di altre disposizioni comunitarie concernenti la tutela della salute e del benessere degli animali e prendono tutte le misure necessarie per assicurare che siano attuate" e riafferma il principio secondo il quale le "...sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive".

Per le ragioni accennate si ritiene che le norme recanti sanzioni possano essere considerate vigenti a tutti gli effetti. Non potranno ovviamente essere considerate operanti o efficaci le disposizioni recanti sanzioni relative a obblighi o fattispecie non più contemplati dai regolamenti ovvero inapplicabili alla luce dei nuovi criteri di sicurezza alimentare.

Fermo restando quanto sopra detto in linea generale, e nelle more del riallineamento dell'apparato sanzionatorio, da parte del Legislatore nazionale, alla nuova regolamentazione sulla sicurezza alimentare, è opportuno fornire alcune linee di indirizzo più specifiche in merito all'applicabilità di alcune disposizioni sanzionatorie contenute nelle norme nazionali, che – in ogni caso – dovranno essere preferibilmente comminate al termine, o contestualmente a un percorso volto all'adozione di azioni correttive da parte dell'impresa o dell'operatore.

Si ritiene opportuno chiarire infatti che restano vigenti le disposizioni sanzionatorie, ove applicabili e non in contrasto con i regolamenti, contenute nei recepimenti delle direttive di settore abrogate, in quanto inserite autonomamente dal legislatore nazionale. Si possono qui richiamare come esempi l'art. 20 del DLgs 286/94, l'art. 20 DLgs 537/92, l'art. 27 del DPR 503/82 ecc.

La applicabilità di tali sanzioni è di chiara evidenza in tutti i casi in cui la fattispecie sanzionata è chiaramente ripresa nel medesimo articolo sanzionatorio, ad esempio: "è punito con la sanzione da ... a ... chiunque proceda alla macellazione in uno stabilimento non riconosciuto o autorizzato..."

A tal fine si deve considerare che i riferimenti alle fattispecie sanzionabili previste dai suddetti decreti si intendono riferiti ai medesimi obblighi previsti dai regolamenti comunitari sulla sicurezza alimentare.

Un ulteriore esempio può essere proposto richiamando quanto previsto dall'art. 8 del DLgs 155/97 concernente l'igiene dei prodotti alimentari. Il comma 2 di tale articolo recita "...La stessa Autorità procede con separato provvedimento ad applicare le sanzioni di cui al comma 1 qualora risulti che il responsabile dell'industria alimentare non ha provveduto ad adeguarsi alle prescrizioni impartite a seguito del primo controllo, entro un termine prefissato, comunque non inferiore a centoventi giorni dalla data del verbale del primo accertamento...". A tale proposito è necessario precisare che la

rimozione delle carenze, impartita con le predette prescrizioni, deve conformarsi al nuovo contesto operativo previsto dall'art. 54 del Reg. CE 882/04, relativo alle azioni in caso di non conformità alla normativa. Di conseguenza l'oggetto della prescrizione prevista dal suddetto articolo deve essere legato ad osservazioni relative alla capacità dell'impresa di gestire il sistema di controllo del proprio processo produttivo, piuttosto che alla specifica rimozione del singolo inconveniente. La prescrizione per tale ultimo caso dovrà invece essere soggetta ad una valutazione di opportunità in merito ai tempi di adeguamento o di rimozione delle carenze che dovranno essere valutati in relazione alla sicurezza per i consumatori, o all'azione correttiva da intraprendere.

Resta invece meno diretta la correlazione delle sanzioni con quelle fattispecie che vengono richiamate soltanto con il riferimento ad un articolo o ad un comma non più applicabile in virtù dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione e contestuale abrogazione della precedente direttiva madre di settore. I richiami alle disposizioni contenute in specifici articoli dovranno di volta in volta essere quindi valutati in relazione alla effettiva corrispondenza tra gli obblighi sanzionati previsti nella direttiva abrogata e quelli previsti nei nuovi regolamenti.

Rimandando ad approfondimenti più specifici per gli eventuali problemi interpretativi che si dovessero palesare nel corso delle successive attività di controllo, occorre richiamare ancora alcune altre norme di particolare interesse quali:

- L'art. 17 della L. 283/62 che prevede che "I contravventori delle disposizioni contenute nel regolamento generale di esecuzione della presente legge e ai vari regolamenti speciali sono puniti con l'ammenda fino a lire 1.500.000";

- Il D. L.vo 30.12.99, n. 507 recante: "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 1 della L. 25.6.99, n. 205", ed in particolare dal Titolo I (riforma del sistema sanzionatorio in materia di alimenti), articoli da 1 a 8, e dal Titolo VIII (disposizioni finali e transitorie), che restano applicabili.

L'art. 1 del suddetto decreto legislativo dispone la trasformazione in illecito amministrativo delle violazioni previste come reato dalle leggi comprese nell'elenco allegato alla medesima "... e da ogni altra disposizione in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande nonché di tutela della denominazione di origine dei medesimi, fatta eccezione per i reati previsti dal codice penale e dagli artt. 5, 6 e 12 della L. 30.4.62, n. 283, e successive modificazioni ed integrazioni".

In particolare, tale decreto, nei successivi articoli, oltre a stabilire le sanzioni amministrative pecuniarie (art. 2), prevede tra l'altro, la possibilità per "Gli organi della pubblica amministrazione incaricati della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande... [di disporre] ... la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio nei casi di insussistenza dei requisiti igienico-sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione sanitaria" (art. 8), ovvero la "...chiusura dello stabilimento o dell'esercizio da un minimo di cinque giorni ad un massimo di tre mesi, ovvero la sospensione fino ad un massimo di tre mesi o la revoca della licenza, dell'autorizzazione o dell'analogo provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività..." (art. 3 lett. a); mentre per altri casi specifici è anche prevista la sanzione accessoria de "...l'affissione o la pubblicazione del provvedimento che accerta la violazione a spese del soggetto cui la sanzione è applicata..." (art. 7).

4. Costi, tasse e diritti

Il D. L.vo 19.11.98, n. 432 che recepisce la Dir. 85/73/CEE concernente "il finanziamento delle ispezioni e dei controlli veterinari degli animali vivi e di taluni prodotti di origine animale" continua ad applicarsi integralmente, secondo quanto disposto dagli artt. 67 del Reg. 882/04, fino alla data del 1 gennaio 2007.

Di conseguenza, è opportuno chiarire che restano invariate anche le modalità di riscossione dei diritti sanitari per i controlli veterinari effettuati presso i depositi frigoriferi prima del 1 gennaio 2007.

Per ogni altro aspetto di natura applicativa del Capo V, relativo al "Finanziamento dei controlli ufficiali", del Reg. 882/04, si rinvia a successivi chiarimenti e disposizioni.

IL CAPO DIPARTIMENTO
Romano Marabelli

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 marzo 2006
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Alimenti e bevande - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Introduzione di un «marchio di qualità con indicazione di origine» per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari provinciali di elevato livello qualitativo - Previsione di varianti del marchio con dizione monolingua (italiana o tedesca) o senza la denominazione di provenienza contestuale nelle due lingue - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata esorbitanza dalle competenze statutarie provinciali - Contrasto con il toponimo bilingue «Alto Adige-Südtirol» individuato in Costituzione - Utilizzazione strumentale del bilinguismo in chiave concorrenziale nell'esclusivo interesse dei cittadini di lingua tedesca - Ingiustificata compartimentalizzazione del mercato su base linguistica, nonché discriminazione tra prodotti e fra cittadini della Provincia di Bolzano - Incompatibilità con la tutela delle minoranze linguistiche e con il principio di unità nazionale - Estensione dell'uso esclusivo della lingua tedesca oltre i limiti costituzionali e statutari - Violazione dei principi informatori della disciplina comunitaria in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine - Distorsione della concorrenza e lesione dei diritti dei consumatori.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2005, n. 12, art. 3, comma 1, e collegato Allegato A.-
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 4, 8, 9 e 100; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, art. 4; Costituzione, artt. 6, 116 e 117, commi primo e secondo, lett. e); regolamenti (CEE) nn. 2081/92 e 2082/92 del 14 luglio 1992.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, negli uffici della quale in Roma, via dei Portoghesi n. 12, domicilia per legge;

Contro Provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente in carica per la dichiarazione di incostituzionalità, dell'art. 3, comma 1 e collegato Allegato A della legge provinciale n. 12 del 22 dicembre 2005, pubblicata nel B.U.R. n. 1 del 3 gennaio 2006, recante: «Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e adozione del marchio di qualità con indicazione di origine», per violazione degli articoli 4, 8, 9 e 100 dello statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e dell'art. 4 del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, nonché degli articoli 6, 116, 117, primo e secondo comma, lett. e) della Costituzione.

1. - La Provincia autonoma di Bolzano con la legge 22 dicembre 2005, n. 12, ha adottato misure per assicurare un elevato livello qualitativo dei prodotti agricoli e alimentari della Provincia di Bolzano (doc, 2).

L'art. 1 della legge provinciale specifica le finalità della disciplina nel «a) ottenere e assicurare un elevato livello qualitativo per i prodotti agricoli e alimentari (provinciali); b) portare a conoscenza dei consumatori/delle consumatrici, attraverso azioni informative e pubblicitarie, l'elevato livello qualitativo, i relativi criteri e le caratteristiche qualitative; e) promuovere e sostenere il marketing commerciale e la vendita di tali prodotti».

La promozione e la tutela dei prodotti agricoli e alimentari è assicurata con la previsione di un marchio di qualità con indicazione di origine (art. 2) del quale è «titolare» e «detentrica» la provincia autonoma (art. 4).

Detto marchio deve essere apposto sui prodotti nel territorio geografico-politico della provincia che rispondono ai previsti criteri qualitativi.

I produttori possono scegliere tra cinque varianti del medesimo marchio, che sono in realtà cinque distinti marchi. Questi hanno in comune solo la grafica del logo, ma differiscono per le dizioni in esse riportate: 1) «Qualità / Alto Adige - Südtirol»; 2) «Qualität / Südtirol Alto Adige»; 3) Qualität / Südtirol»; 4) «Qualität / Südtirol»; 5) «Qualità / Alto Adige» (All. A).

2. - L'art. 3 della legge provinciale utilizza il bilinguismo per una finalità opposta a quella per la quale è stato riconosciuto. Il diritto costituzionale all'uso della lingua tedesca da parte del gruppo linguistico tedesco è connesso alla salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali, non alla tutela degli interessi economici del medesimo.

Poiché nella specie si verte in materia di attività commerciale che non rientra certamente nelle caratteristiche etniche e culturali del gruppo linguistico tedesco, l'applicazione del principio è fuori luogo.

Inoltre, l'applicazione del principio nella attività di commercializzazione della produzione di prodotti alimentari introduce una discriminazione tra produttori che ha conseguenze sul mercato che viene

compartimentalizzato attraverso lo strumento linguistico.

Il Consiglio dei ministri nella seduta del 23 febbraio c.a. ha deliberato l'impugnativa della legge provinciale - Bolzano - 22 dicembre 2005, n. 12 (doc. 1).

2. - Violazione degli artt. 4, 8 e 9 dello statuto di autonomia e dell'art. 16 della Costituzione.

La prescrizione della iscrizione nel logo in una sola lingua (italiano o tedesco) o senza la denominazione geografica di provenienza contestuale, nelle due lingue, eccede dalle competenze (Statutarie della provincia, di cui agli artt. 4, 8 e 9 dello statuto speciale, è in contrasto con l'art. 16 della Costituzione che individua il toponimo bilingue Trentino-Alto Adige/Südtirol per indicare il territorio della Provincia di Bolzano.

La «denominazione geografica» salvaguardata dalle norme relative ai marchi è quella geografica politica.

Trattandosi di tutto il territorio provinciale la denominazione geografica è «Alto Adige - Sud Tirol», in caso di «denominazione geografica» relativa ad un comune - o a una frazione - questa deve pure essere espressa in italiano e in tedesco.

Nell'uso della lingua italiana («Qualità») e della lingua tedesca («Südtirol») nel medesimo marchio vi è altresì l'uso strumentale del bilinguismo in chiave concorrenziale nell'esclusivo interesse dei cittadini di lingua tedesca.

L'effetto della norma, conclusivamente, è lesivo di norme costituzionali dettate per salvaguardare le caratteristiche etniche e culturali (art. 1, comma 2, dello statuto speciale) anche perché l'uso strumentale delle prerogative costituzionali conduce alla negazione delle medesime ragioni di valore che sono sottese alle norme costituzionali, che equilibrano la tutela degli interessi delle minoranze linguistiche con l'interesse delle autonomie nell'unità della Repubblica.

3.- Violazione dell'art. 6 della Costituzione e degli articoli 1 e 2 dello statuto speciale.

La dizione in una sola lingua del marchio di qualità con indicazione di origine viola altresì l'art. 6 della Costituzione che tutela le minoranze linguistiche. E ciò, in quanto crea una ingiustificata settorializzazione del mercato su base linguistica, nonché una ingiustificata discriminazione tra i prodotti, che pure ottengono il marchio di qualità, di proprietà della provincia autonoma, sulla base dei medesimi presupposti normativi.

La confusione linguistica e l'uso irrazionale della lingua italiana o di quella tedesca nelle iscrizioni che compongono e caratterizzano il marchio *de quo* impedisce anche il conseguimento delle finalità della introduzione di un marchio di qualità per i prodotti nella Provincia di Bolzano (prodotti, dunque, non solo da produttori appartenenti al gruppo linguistico tedesco, ma anche da produttori appartenenti al gruppo linguistico italiano), che è quello di differenziarli rispetto ai prodotti simili che però non rispondono ai disciplinari di produzione della provincia di Bolzano.

La legge in rassegna precisa che «I prodotti devono rispondere a criteri o a norme nettamente più rigorosi e specifici di quelli stabiliti dalla legislazione comunitaria e nazionale» (art. 9, comma 3).

Tutti i marchi che comprendono solo la dizione italiana o la sola dizione tedesca o dizioni in lingue diverse per le due dizioni componenti del marchio, introducono altresì una discriminazione tra i cittadini della provincia autonoma, che ha fondamento unicamente nelle opportunità di mercato e, quindi, comporta l'uso strumentale di un diritto che per principio non è in contrasto con il principio della unità nazionale, con l'effetto che la norma in quanto consente un tale effetto di disgregazione della comunità regionale e provinciale si pone in contrasto con gli articoli 1 e 2 dello statuto speciale, ricognitivo di corrispondenti norme costituzionali.

4. - Violazione dell'art. 100 dello statuto di autonomia e del relativo regolamento di esecuzione.

La lingua tedesca e il suo uso, come diritto consequenziale e connesso al principio della tutela delle minoranze e dei gruppi linguistici, è limitato ai rapporti tra il cittadino e gli organi e uffici della pubblica amministrazione nella «Provincia di Bolzano» (art. 100 dello statuto speciale).

L'uso esclusivo della lingua tedesca nella composizione del marchio di qualità dei prodotti della Provincia di Bolzano e con destinazione presumibile al mercato locale e a quello comunitario e la contaminazione tra lingua tedesca («Qualität») e/o «Südtirol») e la italiana («Qualità») sono prive di giustificazione costituzionale e statutaria.

La norma che consente un tale effetto è, dunque, costituzionalmente illegittima.

5. - Violazione dei principi informativi della disciplina comunitaria in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

La previsione di un unico marchio con cinque diverse tipologie caratterizzate da un uso strumentale della lingua, è tale da ingenerare confusione nei consumatori circa la identità e la provenienza del prodotto e, pertanto, viola i principi informativi della disciplina comunitaria relativa alla protezione delle indicazioni geografiche delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari di cui ai Reg. (CEE) n. 92/2081 e n. 92/2082 violando l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

La strumentalizzazione della garanzia del bilinguismo al perseguimento di finalità meramente economiche, prive di specifica copertura costituzionale, viola la competenza legislativa provinciale.

6. - Violazione dell'art. 4 dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione.

La previsione normativa in quanto consente l'utilizzo strumentale del principio del bilinguismo per ottenere un risultato ingiustificatamente discriminatorio nel settore della commercializzazione della produzione

provinciale viola altresì l'art. 4 dello statuto di autonomia e l'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, in quanto comporta una compartimentalizzazione del mercato su basi linguistiche e crea, attraverso l'uso strumentale di un diritto costituzionalmente garantito, un elemento di distorsione della concorrenza e di violazione dei diritti dei consumatori.

P. Q. M.

Tutto ciò premesso, con espressa riserva di integrare quanto sopra dedotto, si chiede la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 3, comma 1 e collegato Allegato A della legge provinciale n. 12 del 22 dicembre 2005, pubblicata nel B.U.R. n. 1 del 3 gennaio 2006, recante: «Misure per garantire la qualità nel settore dei

prodotti alimentari e adozione del marchio di qualità con indicazione di origine», per violazione degli articoli 4, 8, 9 e 100 dello statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e dell'art. 4 del d.P.R. 15 luglio 1998, n. 574, nonché degli articoli 6, 116, 117, commi 1 e 2, lett. e) della Costituzione.

Si depositano:

1) Deliberazione del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2006;

2) Legge provinciale - Bolzano - 22 dicembre 2005, n. 12.

Roma, addì 17 febbraio 2006

* * *

CASSAZIONE

Cass. Pen. Sez. III

Sent. n. 17613/06 del 11.04.06; Pres. Papadia, rel. Teresi, ric. Xie Lingzhu

Massima

Olio per frittura in esercizio di attività gastronomica. Accertata presenza di composti polari superiori al limite massimo. Reato di cui all'art. 5, lett. d), Legge 283/62. Sussistenza.

Osserva

Con sentenza del 27.01.2005 il Tribunale di Brescia condannava Xie Lingzhu alla pena dell'ammenda per avere, quale titolare di un esercizio per la produzione di pasti, impiegato nella frittura di generi gastronomici olio in stato d'alterazione perché contenente, alle analisi chimiche, composti polari [indice dello stato d'alterazione dovuto alla frittura] superiori al valore massimo (25g/100g) consentito dalla circolare del Ministero della sanità n. 1 dell' 11.01.1991.

Proponeva impugnazione l'imputata denunciando

- illogicità della motivazione in ordine alla configurabilità del reato perché, pur essendo stata rilevata l'insussistenza di limiti normativi cui riferirsi per individuare l'entità massima ammissibile nei composti polari, era stata utilizzata una circolare ministeriale che fa proprio un mero orientamento scientifico;
- insufficiente motivazione in ordine all'affermazione di responsabilità mancando la prova che l'olio per frittura alterato rinvenuto nella cucina del ristorante fosse stato precedentemente utilizzato per friggere gli alimenti. Al

momento dell'ispezione nella cucina del ristorante non c'era cottura in atto e il constatato riscaldamento dell'olio poteva configurare un tentativo, non punibile, d'uso;

- insufficiente motivazione sulla determinazione della pena non coincidente col minimo editale trattandosi di fatto di lieve entità.

Chiedeva l'annullamento della sentenza.

Il ricorso non è puntuale.

E' infondato il primo motivo, con cui si contesta la scelta del criterio valutativo dell'alterazione dell'olio rinvenuto, ancora caldo, nella padella poggiata sul fornello della cucina del ristorante gestito dall'imputata, avendo il Tribunale correttamente ritenuto sussistere il reato previsto dall'art 5 lett. d) della legge 30 aprile 1962, n. 283 alla stregua dell'accertata alterazione del prodotto per la presenza di un processo modificativo di una sostanza alimentare che diviene altra da sé per un fenomeno di procurata degenerazione.

L'alterazione del prodotto è stata correttamente desunta dal notevole superamento [34%] del livello d'ossidazione dell'olio di frittura consentito dalla

circolare ministeriale 1991 che ha recepito il parametro elaborato dalla comunità scientifica internazionale [25%], superato il quale l'olio è valutato come alterato, donde l'irrelevanza della puntualizzazione del teste escusso circa l'assenza di limiti normativi cui riferirsi per individuare l'entità massima ammissibile dei composti polari.

Premesso che è vietato alla Corte di cassazione di procedere alla ricostruzione del fatto diversamente da quanto abbia fatto il giudice di merito in presenza di concreti elementi, nonché di prendere in considerazione censure, sia pure specifiche, inidonee a dimostrare in modo incontrovertibile la difformità tra i risultati obiettivamente derivanti dalla prova assunta e le conseguenze che il giudice di merito n'abbia tratto, è corretto il giudizio d'affermazione di responsabilità basato sul sicuro impiego dell'olio alterato nella frittura

degli alimenti, ciò desumendosi dalla posizione della padella contenente l'olio alterato sul fornello della cucina del ristorante e dal fatto che l'olio era ancora caldo.

Incensurabile, per la genericità della doglianza, è la determinazione della pena pecuniaria, ancorata ai richiamati parametri di cui all'art. 133 codice penale, stabilita in misura prossima al minimo edittale.

Grava sulla ricorrente l'onere delle spese del procedimento.

PQM

La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese del procedimento.

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)