

ALIMENTA^{ESD}

COMMENTARIO TECNICO-GIURIDICO DELLA PRODUZIONE AGRO-ALIMENTARE

N. 10

Anno XIII

Ottobre 2005

Mensile

SOMMARIO

G. De Giovanni

La tormentata regolamentazione comunitaria sulle indicazioni nutrizionali e salutistiche (199)

G. Formato et al.

L'autocontrollo nelle aziende zootecniche: sfida impossibile o scelta obbligata? (203)

A. Neri

La storia infinita del burro "italiano". Da burro a burro: bonifica batterica o rigenerazione? Perché non sarà mai "burro di qualità" VI parte (207)

A. Lazzaro

Prodotti alimentari destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia ed OGM: una decisione della Corte di giustizia che suscita qualche perplessità (213)

Cassazione (218)

- Sent. n. 26377 del 20.04.05 - Aragoste e molluschi bivalvi. Misure inferiori alle taglie minime. Sequestro probatorio. Convalida. Bollo sanitario. Non opera

IL MADE IN ITALY NON BASTA PIÙ

È il grido di dolore che Luigi Rossi di Montelera, Presidente di FEDERALIMENTARE, ha levato al cielo nella sua relazione al Forum Alimentare 2005 di Roma del settembre scorso. Occasione voluta per illustrare, con l'impegnativo tema "FARE SISTEMA IMPRESA NELLA FILIERA PER PROMUOVERE IL CIBO ITALIANO NEL MONDO", gli scenari e le sfide globali per l'agroalimentare italiano nel 2015.

Non voglio, anche se ci sarei costretto, iscrivermi al partito di quelli dell'avevo detto io! Ma penso che, senza andare troppo indietro col tempo, qualcuno ricorderà quanto dicevo a proposito di tanto marchio preso ad usbergo di virtù qualitative più vantate che reali. Esaurita dunque la suggestione e spento il fascino del bel Paese, si deve convenire che il Made in Italy deve ora fare i conti con la dura realtà qual è quella rappresentata dalla concorrenza sul mercato mondiale.

E allora se mi dichiaro d'accordo con il Presidente quando dice che per competere occorre puntare sulla valorizzazione del prodotto alimentare industriale; se professo di condividere la sua analisi sull'illusione creata dalla politica di privilegio a favore dei segmenti "artigianali", politica spinta al punto che i consumatori oggi credono che i prodotti alimentari italiani che meglio rappresentano il made in Italy all'estero sono soprattutto quelli delle piccole produzioni di eccellenza e quelli tutelati dalle DOP e dalle IGP, se sottoscrivo tutto questo dunque, mi sia concesso l'autocitazione richiamando il mio fondo dal significativo titolo "**Il business alimentare fra produzione industriale e produzione consortile**" (ALIMENTA n. 4 aprile 2004).

(segue)

È in questo contesto che discutevo sul dualismo esistente fra industria e consorzi di tutela, dualismo che vede sì entrambi gli schieramenti impegnati ad affermare e proteggere la produzione italiana ma su fronti che se non sono opposti, certo non sono convergenti. In altre parole all'unità d'intenti non corrispondono strategie comuni.

L'integrazione di filiera è un altro di maniche paio. Richiede un atto di fede sulla buona volontà dei cosiddetti "organismi professionali" tant'è che la speranza di accordi sta negli "incentivi", come dice il ministro Alemanno e in un "percorso economico" come dice Vecchioni presidente di Confagricoltura. Lo vedremo.

Ma ora il Presidente Rossi di Montelera dopo il grido di

dolore lanci anche un grido di allarme: il nemico sta a Bruxelles! E' l'eurocrazia che, presa da una visione omologante, conforma tutto a disposizioni che non tengono conto di specificità di valore. Con siffatto meccanismo la qualità alimentare è ambiguamente contenuta fra vero e falso con conseguenze che sono lamentate da tutto il meglio del "made in Europe". Se accettiamo questa analisi, e dopo aver smaltito i fumi della sbornia autocelebratrice, allora si potremo dire che il "made in Italy" è proprio quello che ne risente di più. E ciò per le molte ragioni che vantiamo, prima fra tutte la cultura dell'alimentazione di cui siamo secolari portatori.

Sono i pericoli dell'abbondanza, Presidente!

Antonio Neri

* * *

RECENSIONI

SAPORI DEL MEDITERRANEO: ricette, aromi ed emozioni di Paul Gayler - Calderini, Bologna (144 pagine, completamente illustrato, rilegato, euro 19.90)

Questo libro vi invita a viaggiare attraverso Francia, Spagna, Italia, i Paesi balcanici, il Mediterraneo orientale e l'Africa del nord, illustrando i diversi utensili per cucinare, insegnando nuove tecniche e offrendo una selezione di squisite ricette create dai più importanti chef del mondo. Jean Claude Guillon da Montecarlo ci presenta la sua torta candita al finocchio; Todd English, Boston, suggerisce la sua focaccia con prosciutto e fichi,

mentre dobbiamo a Giorgio Locatelli da Londra la ricetta per gli strozzapreti alle tre cipolle. Un viaggio culinario nel Mediterraneo capace di ispirare e soddisfare ogni cuoco.

L'Autore **Paul Gayler** è chef esecutivo presso un prestigioso Hotel di Londra, dove dirige un team di 35 cuochi e gestisce un ristorante con 100 coperti e sei locali per feste.

SAPORI DELL'ASIA: ricette e tradizioni della cucina orientale di Terry Tan – Calderini, Bologna (144 pagine, completamente illustrato, rilegato, euro 19.90)

Questo libro è un piacevole strumento pratico per preparare i piatti dell'Asia e dell'Oriente. L'Autore, chef, maestro e storico dei cibi, semplifica le tecniche culinarie asiatiche adattandole alla cucina di tutti i giorni. Persino i bastoncini diventeranno facili da usare come un coltello o una forchetta e la preparazione di un autentico *rendang indonesiano* non sarà più complicata

di uno stufato. Un libro indispensabile per aggiungere un tocco di sapore e colore ai barbecue in famiglia, una guida per cimentarsi in esotici canapè per un party a fare volare la fantasia tra i fornelli.

L'Autore **Terry Tan** è un maestro di cucina di primo piano, consulente e storico che scrive sulla cucina asiatica e orientale.

LA TORMENTATA REGOLAMENTAZIONE COMUNITARIA SULLE INDICAZIONI NUTRIZIONALI E SALUTISTICHE

G. De Giovanni – Dirigente Ministero attività produttive

Come si sa la normativa comunitaria in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari nonché di etichettatura nutrizionale è precisa e ben dettagliata. Le relative disposizioni nazionali di attuazione sono contenute nei decreti legislativi 109/92 e 77/93 e successive modifiche.

L'articolo 2 della direttiva "etichettatura" pone precisi limiti nella realizzazione delle etichette, soprattutto per quanto riguarda i messaggi volontari, allo scopo di evitare che il consumatore possa essere indotto in errore attraverso diciture e messaggi suscettibili di carpirne la buona fede. In particolare vieta di attribuire al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede nonché proprietà atte a prevenire, curare o guarire malattie umane e vieta anche di accennare a tali proprietà.

Questi principi furono sanciti sin dal 1978 con l'adozione della direttiva 79/112 come principi assoluti, nel senso che non sono ammesse deroghe. Unica eccezione prevista allora furono le acque minerali naturali ed i prodotti destinati ad una alimentazione particolare, ma a condizione che le relative norme comunitarie prevedessero specifiche misure, che finora non sono state adottate.

Ciò non ha evitato la proliferazione di norme nazionali che hanno consentito, sia pure a certe condizioni, l'uso di claims di tipo salutistico, pur tenendo conto delle politiche nazionali in materia di nutrizione e di sanità pubblica. Taluni Paesi, infatti, hanno interpretato la norma in modo meno restrittivo, con la conseguenza di creare fraintendimenti e ostacoli alla libera circolazione dei prodotti.

L'intervento della Corte di giustizia nella causa C 221/00 ha riportato la situazione nel giusto alveo, con la stabilire che l'articolo 2 vieta tutte le indicazioni in etichetta riguardanti la salute come le malattie dell'uomo. Di conseguenza si è reputato necessario intervenire per mettere ordine nel mercato comunitario.

In verità sin dal 1978, con l'adozione della direttiva 79/112, la Commissione europea aveva assunto l'impegno di elaborare una proposta di direttiva su una lista di claims, anche non esaustiva, nel giro di pochi anni. Senonché tutti i tentativi in tal senso sono falliti a causa di contrasti tra i diversi soggetti interessati (industria, consumatori, delegazioni di Stati membri).

Oggi la situazione, in termini procedurali, è diventata più complessa e complicata, perché, nella elaborazione delle direttive, è coinvolto anche il Parlamento europeo, le cui richieste debbono evidentemente essere tenute in considerazione specie se fondate e sostenute dalle autorità degli Stati membri.

Comunque un impegno formale della Commissione per l'elaborazione di una proposta di regolamentazione della

materia è stato preso con il Libro bianco sulla sicurezza alimentare, nel quale la Commissione ha puntato l'attenzione su una possibile introduzione nella legislazione comunitaria di norme specifiche in materia di

a) indicazioni nutrizionali relative alla presenza, assenza, maggiore o minore contenuto di una sostanza rispetto ad analoghi prodotti;

b) indicazioni funzionali, relative agli effetti benefici di una sostanza nutritiva sulle funzioni fisiche normali.

Si aggiungeva anche la pressione delle industrie interessate a commercializzare e promuovere prodotti innovativi che avevano richiesto investimenti in ricerche e sviluppo, tendente ad un quadro normativo comunitario chiaro e armonizzato, che avrebbe offerto maggiori garanzie di applicazione e di correttezza rispetto a qualsiasi altra soluzione nazionale.

In Italia si è sempre ritenuto che i claims sulla salute sono vietati, alla luce dell'articolo 2 del decreto legislativo 109/92. Solo di recente cominciano a comparire claims su taluni prodotti, quali lo yogurt e le margarine, che fanno riferimento ad effetti benefici specifici sulle funzioni fisiologiche dell'organismo. Emblematico l'intervento della Commissione europea che, con regolamento 608/04, ha consentito l'impiego di steroli e stanoli vegetali destinati ai soggetti interessati a ridurre i livelli di colesterolo nel sangue.

E' questo un aspetto importante che è stato oggetto di considerazione nella proposta di regolamentazione presentata al Consiglio nel mese di luglio 2003, sotto la presidenza italiana. Questa proposta riconosce che taluni prodotti possono contribuire in maniera anche significativa al rafforzamento e al mantenimento di un buono stato di salute e svolgere di conseguenza un ruolo importante nella gestione di taluni fattori di rischio insiti in una determinata malattia. L'uso di tali indicazioni viene consentito, però, nel rispetto di condizioni severe e in base a una valutazione scientifica indipendente e ad una autorizzazione rilasciata dalla Comunità.

In altri termini, pur rimanendo il divieto di uso delle indicazioni che riguardano la prevenzione, il trattamento o la cura di una malattia umana, viene operata una distinzione tra "*prevenzione*" e "*riduzione di un fattore di rischio*", con conseguente possibilità di fornire un idoneo messaggio, tenendo conto degli eventuali profili nutrizionali che la Commissione elaborerà per la corretta applicazione del regolamento entro 24 mesi dall'entrata in vigore del regolamento.

Le indicazioni nutrizionali, invece, pur disciplinate dal decreto legislativo 77/93 di attuazione della relativa direttiva comunitaria, saranno meglio precisate, in quanto non basta indicare le quantità dei nutrienti per

elaborare un messaggio nutrizionale, ma occorrerà rispettare i parametri che il regolamento Ue si appresta a stabilire.

Certamente sarà così garantita una più completa e corretta informazione, ma occorrerà almeno un altro anno per la definitiva approvazione del regolamento.

Codex Alimentarius

Come già posto in evidenza in precedenti occasioni, il Codex Alimentarius svolge un'importante funzione di armonizzazione delle legislazioni dei Paesi aderenti in materia di alimentazione. Gli Stati membri della Ue rappresentano l'organizzazione più numerosa e la Commissione europea attinge alle norme del Codex per l'elaborazione di norme comunitarie.

Nel caso specifico il Codex Alimentarius sin dal 1979 ha adottato regole generali in materia di claims nutrizionali, che hanno subito continui aggiornamenti fino al 2003, anno in cui sono state definite le condizioni relative ai claims funzionali. La proposta di regolamento Ue in materia non poteva non tener conto dei lavori svolti a livello Codex, frutto dell'esperienza e dell'applicazione di numerosi Paesi, pur in condizioni diverse.

Si presenta però un problema che è stato oggetto di un preciso rilievo da parte italiana. Esso riguarda i claims relativi al ridotto contenuto di una sostanza, che secondo il Codex è fissato al 25%, mentre la proposta comunitaria prevede il 30%. E' una discrepanza che deve essere appianata.

I lavori a livello comunitario

L'apposito gruppo di lavoro del Consiglio "Prodotti alimentari" ha avviato immediatamente l'esame della proposta, pur in assenza del parere del Parlamento europeo.

L'esame è stato affrontato sotto tutte le presidenze di turno e si deve riconoscere che sono stati compiuti notevoli progressi anche se persistono ancora riserve su punti controversi che potranno essere risolte solo con una soluzione politica globale. Comunque bene hanno fatto le delegazioni a procedere all'esame della proposta, premiate dalle intese raggiunte, anche se è ipotizzabile che il parere del Parlamento europeo presenterà emendamenti che potrebbero comportare la revisione di alcuni aspetti della proposta stessa.

Aspetti salienti della proposta

Scopo di questo articolo non è la illustrazione della proposta, quanto piuttosto richiamare l'attenzione sugli aspetti salienti al fine di prepararsi in vista dell'applicazione del regolamento.

L'aspetto innovativo della proposta era rappresentato dall'intenzione di formulare la norma sotto forma di direttiva. L'esigenza però di avere le stesse regole e gli stessi comportamenti da applicare contestualmente in tutti gli Stati membri ha fatto preferire la forma del regolamento. Sugli Stati membri grava solo l'onere di decretare il sistema sanzionatorio.

a) Campo di applicazione

Riguarda le indicazioni nutrizionali e salutistiche che figurano nelle comunicazioni commerciali nonché nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità dei prodotti alimentari sia sfusi che preconfezionati destinati al consumatore finale e alle collettività. Le finalità consistono nel garantire l'efficace funzionamento del mercato comunitario ma anche di garantire un elevato livello di protezione e di informazione dei consumatori.

Oltre alla definizione delle "sostanze nutritive" tradizionali, i cosiddetti nutrienti che formano oggetto di etichettatura nutrizionale (proteine, carboidrati, grassi, fibre, sodio, vitamine e minerali), la proposta comprende anche altre sostanze ad effetto nutritivo o fisiologico, oggi molto usate in taluni prodotti, quali i probiotici, i prebiotici e gli antiossidanti.

Una precisazione inserita nella proposta nel corso dei lavori riguarda l'esclusione dal campo di applicazione delle indicazioni concernenti gli effetti non benefici, cioè di tipo non salutistico, che rimarrebbero affidate alle legislazioni nazionali. La loro messa in opera nei singoli Stati membri potrebbe avvenire solo nel rispetto dei principi stabiliti dalla direttiva 98/34/CE (notifica di norme tecniche). Ciò ha comportato anche una diversa definizione di "indicazione nutrizionale", di cui alla direttiva 90/496/CEE del Consiglio (etichettatura nutrizionale), che è la seguente: "*qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia particolari proprietà nutrizionali benefiche dovute.....*"; il resto della definizione rimane invariato.

La proposta poi non sottopone alle procedure di autorizzazione l'uso di denominazioni commerciali o nomi di fantasia ed i marchi suscettibili di essere interpretate dal consumatore come indicazioni nutrizionali o salutistiche, a condizione che l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità rechino una corrispondente indicazione di conformità alle disposizioni del regolamento.

b) Consumatore medio

La regolamentazione ha la finalità di tutelare i consumatori dalle indicazioni fuorvianti. E' stato ritenuto opportuno definire meglio i destinatari della norma, sulla base anche dell'orientamento della Corte di giustizia che, in materia di pubblicità ingannevole, ha ritenuto necessario esaminare l'effetto su un virtuale consumatore tipico, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto e tenuti presenti i fattori sociali, culturali e linguistici. Il regolamento prevede anche che le autorità si adoperino, decidendo misure appropriate volte ad evitare l'uso di informazioni fuorvianti, soprattutto quando sono rivolte a determinati soggetti particolarmente vulnerabili, quali i bambini.

A tal proposito il considerando 10 è stato meglio precisato come segue:

"E' importante che le indicazioni relative agli alimenti

siano comprese dai consumatori ed opportuno tutelare tutti i consumatori dalle indicazioni fuorvianti; tuttavia la Corte di giustizia europea ha ritenuto necessario, nel deliberare in cause relative alla pubblicità dopo l'entrata in vigore della direttiva 1984/450/CEE, esaminare l'effetto su un virtuale consumatore tipico. Conformemente al principio di proporzionalità, e per consentire l'efficace applicazione delle misure di tutela in esso previste, il presente regolamento prende come parametro il consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto e tenuti presenti i fattori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia europea ma prevede misure particolarmente vulnerabili alle indicazioni fuorvianti. Ove un'indicazione sia specificatamente diretta ad un determinato gruppo di consumatori, come ad esempio i bambini, è auspicabile che il suo impatto venga valutato nell'ottica del membro medio di quel gruppo. La nozione di consumatore medio non è statistica. Gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali dovranno esercitare la loro facoltà di giudizio tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia, per determinare la reazione tipica del consumatore medio nel caso specifico."

c) Profili nutrizionali

L'introduzione dei profili nutrizionali nel meccanismo del regolamento, ritenuti di vitale importanza dalla Commissione, crea non poche difficoltà agli operatori interessati al punto che è stato chiesto l'intervento del Parlamento europeo per la eliminazione dalla proposta.

Le delegazioni nazionali ritengono che i profili nutrizionali siano necessari per assicurare una corretta informazione, anche se il testo dell'articolo 4 potrebbe essere migliorato, in particolare per evitare discrepanze tra i principi enunciati dalla Commissione e le soluzioni prospettate.

La Commissione pone l'accento sul principio che non esistono alimenti buoni o cattivi ma solo regimi alimentari buoni o cattivi. Il principio secondo cui, nel consumo di taluni prodotti, sono consigliate scelte oculate e moderazione ed il principio secondo cui è accettato che nella dieta tutti gli alimenti devono figurare con frequenza e in quantità appropriate, anche se validi scientificamente, potrebbero essere valutati in modo diverso dalla Commissione. Potrebbero, infatti, essere vietate indicazioni relative ai benefici di taluni prodotti sotto il profilo nutrizionale o salutistico, se gli stessi non rispondono al profilo nutrizionale stabilito dalla Commissione stessa.

In effetti l'industria ha interesse a porre in evidenza gli aspetti positivi di un prodotto, mentre il consumatore dovrebbe essere indotto ad acquistare il prodotto solo attraverso un esame globale delle sue caratteristiche. Già con la direttiva in materia di etichettatura nutrizionale erano stati posti dei tasselli ben precisi in materia, quale l'obbligo di indicare anche i grassi saturi, in presenza di messaggi relativi ai grassi monoinsaturi o polinsaturi.

La proposta della Commissione prevede, comunque, di escludere dai profili nutrizionali le bevande alcoliche, vini compresi.

La presidenza italiana aveva a suo tempo suggerito di cancellare tutti i riferimenti ai divieti. Infatti, poiché ogni proposta di profilo nutrizionale deve essere elaborata e presentata dalla Commissione, questa può evitare di elaborare proposte se non ne condivide la necessità o se ritiene che non sussistano le condizioni di elaborazione dei profili nutrizionali. Il mantenimento del divieto nel contesto della proposta avrebbe creato solo difficoltà operative in quanto, in presenza di dati scientificamente accertati sui benefici salutari di alcune sostanze contenute nei vini, alla Commissione non sarebbe consentito presentare un profilo nutrizionale al riguardo. Per farlo dovrebbe ottenere prima una modifica del regolamento col parere del Parlamento europeo, procedura senz'altro fattibile ma complessa e lunga. Il suggerimento italiano, fermo restando che per talune categorie di prodotti è possibile non elaborare profili nutrizionali, mirava solo a rendere meno complessa la gestione del regolamento e intervenire subito in presenza di elementi scientificamente validi.

Poiché la materia è comunque gestita in un'ottica salutistica, il fenomeno dell'alcolismo, fonte di preoccupazione in tutti i Paesi anche in quelli dove il fenomeno è scarsamente presente, non consente un approccio di natura diversa.

Il Parlamento europeo ha chiesto la soppressione dell'articolo 4 e la Commissione ha dichiarato di non poter accogliere questa proposta. Bisognerà attendere gli sviluppi della situazione a seguito della rilettura del documento da parte del Parlamento europeo. Certo è che l'eventuale cancellazione dell'articolo 4 svuoterebbe sostanzialmente il regolamento.

Le delegazioni nazionali hanno comunque esaminato con molta attenzione l'argomento formulando precisazioni utili per una migliore comprensione, inserendo un nuovo considerando, che richiama l'importanza dei profili nutrizionali, così formulato *"L'applicazione di profili nutrizionali come criterio è intesa ad evitare situazioni in cui le indicazioni nutrizionali o sulla salute occultano il valore nutrizionale complessivo di un dato prodotto alimentare e possono fuorviare il consumatore che cerca di compiere scelte sane nel quadro di una dieta equilibrata. Scopo unico dei profili nutrizionali previsti dal regolamento è regolare le circostanze in cui sono possibili le indicazioni. Essi dovrebbero fondarsi su dati scientifici generalmente accettati sul rapporto tra regime alimentare e salute. Dovrebbero tuttavia anche lasciar spazio all'innovazione dei prodotti e tener conto della variabilità delle abitudini dietetiche e delle tradizioni alimentari e del fatto che i singoli prodotti rivestono un'importanza nel contesto della dieta globale"*.

d) Grassi da spalmare a basso contenuto di grassi

Come è noto i grassi da spalmare sono disciplinati dal regolamento (CE) n. 2991/94, che ha determinato non solo le denominazioni di vendita, ma anche quelle dei grassi a ridotto e a basso tenore di grassi, fissandone le percentuali, molto elevate rispetto ai criteri stabiliti dalla regolamentazione "claims".

Sulla questione v'è contrasto con le imprese interessate. Secondo queste il regolamento "claims" non dovrebbe apportare alcuna modifica consentendo in tal modo che un grasso possa essere designato "*a ridotto contenuto di grassi*" o "*a basso tenore di grassi*", se il contenuto di grassi è rispettivamente di 58/62% oppure di 38/42%. Il nuovo indirizzo comunitario, invece, anche per i casi suddetti, stabilisce valori enormemente ridotti.

Nella realtà ci si trova di fronte a una situazione atipica, di quelle che possono trovare solo una soluzione politica e non tecnica. Una analoga situazione si rinviene nel regolamento (CEE) n. 1576/89 relativo a talune bevande spiritose, come il "Cherry brandy", prodotto che, in relazione alla denominazione di vendita, dovrebbe contenere ciliegie e brandy. In realtà, in luogo del brandy (come componente alcolica), può contenere un qualsiasi alcool etilico e, in luogo dell'estratto di ciliegie, può contenere l'aroma di ciliegie.

Che la denominazione di vendita, in questo caso, sia palesemente in contrasto con i principi in materia di etichettatura è palese a tutti, ma occorre anche considerare che, in mancanza di compromessi politici, il regolamento non sarebbe stato approvato dal Consiglio dei Ministri. Alla fine è pur sempre più accettabile una soluzione politica per taluni problemi, che permanere in uno stato di indecisione.

Per far progredire i lavori è stato inserito un nuovo considerando che precisa l'applicabilità del regolamento "claims" anche ai grassi da spalmare, la cui disciplina comunitaria va confermata di conseguenza in occasione della prima modifica possibile. Nel frattempo rimangono in vigore le disposizioni del regolamento 2991/94. Questo significa che l'adeguamento non vedrà mai la luce. La regolamentazione comunitaria è piena di impegni non mantenuti.

e) Claims nutrizionali

Le disposizioni in materia di etichettatura nutrizionale

figurano nel decreto legislativo 77/93, ai sensi del quale l'etichettatura nutrizionale è obbligatoria se nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità figura un'informazione nutrizionale e le informazioni da fornire sono quelle del gruppo 2 se le indicazioni riguardano gli zuccheri, i grassi, la fibra o il sodio.

La proposta di regolamento va più in là nel senso che sottopone a precise condizioni di impiego le indicazioni nutrizionali, il cui elenco figura nell'allegato 1.

Va registrato, quindi, l'importante passaggio tra l'uso di messaggi di cui solo l'interessato decideva il contenuto e quanto prescritto dalla nuova proposta che precisa i limiti di utilizzazione.

Il messaggio "*a ridotto contenuto calorico*", ad esempio, oggi comporta solo l'indicazione delle calorie in conformità al decreto legislativo 77/93, mentre con l'applicazione del regolamento detta dicitura potrà essere utilizzata solo se il prodotto fornisce non più di 40 kcal (170 kJ) per 100 g per i solidi e non più di 20 kcal (80 kJ) per 100 ml per i liquidi.

Le condizioni di uso dei claims sono, quindi, molto precise e concedono solo la possibilità di utilizzare una diversa terminologia magari meglio rispondente agli usi dei diversi Paesi, quale "*ricco di....*" in luogo di "*ad alto contenuto di....*".

f) Claims salutistici

Le indicazioni salutistiche potranno essere utilizzate solo se autorizzate dall'Ue. L'autorizzazione avviene solo dopo una valutazione scientifica da parte dell'Autorità europea sulla sicurezza (EFSA).

Pertanto, mentre per le indicazioni nutrizionali la proposta di regolamento riporta in un allegato la lista completa che sarà utilizzabile con l'entrata in vigore, per le informazioni salutistiche occorrerà attendere le specifiche autorizzazioni. Mano a mano che dette informazioni saranno riconosciute, esse saranno inserite in un registro comunitario anche per consentirne una immediata conoscenza a fini operativi.

La procedura prevede che la richiesta di autorizzazione di una indicazione sulla salute venga presentata all'EFSA tramite l'autorità nazionale competente che, per l'Italia, è il Ministero della salute e decisa dall'Ue con la procedura prevista dallo regolamento stesso.

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

G. Formato*, R. Zilli*, G. De Angelis[□], S. Saccares*

*Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Regioni Lazio e Toscana - [□]Azienda USL Roma B

Parte I

INTRODUZIONE

L'Italia è uno dei principali Paesi produttori di alimenti in Europa, con forti volumi sia di importazione che di esportazione.

La politica europea in materia di alimenti è da tempo orientata ad elevare gli standard di sicurezza per la realizzazione di una sempre maggiore tutela della salute dei consumatori. L'Unione Europea, sulla base del programma del Libro Bianco sulla Sicurezza Alimentare del 2000, ha avviato per questo motivo un vasto processo di riforma e di ammodernamento normativo, anche per rispondere ad una richiesta da parte dei consumatori sempre più esigente in materia di garanzie per prodotti sicuri e di qualità. Risulta pertanto indispensabile un sistema di regole efficace, adeguato alle necessità ed alle tecnologie ed applicabile a tutti i livelli della filiera alimentare, dai campi di produzione fino al consumo. Questo comporta però che ogni fase della filiera debba essere mantenuta sotto costante controllo. Sono infatti numerosi i pericoli che minacciano la sicurezza degli alimenti e complessi i meccanismi attraverso i quali essi si possono manifestare. Il rischio di comprometterne la salubrità incombe a tutti i livelli: dalla produzione, alla trasformazione, fino alla distribuzione e somministrazione. E' quindi necessario l'impegno e l'assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti coinvolti nella filiera (agricoltori, allevatori, operatori dell'industria alimentare e della distribuzione) per contribuire a controllare ed a ridurre al minimo tale rischio, predisponendo ed attivando appropriati sistemi di autocontrollo aziendale.

L'autocontrollo aziendale dovrà integrarsi con i controlli ufficiali svolti dall'Autorità competente che sarà chiamata prima a validarlo e poi a verificarne costantemente la corretta applicazione.

Fino ad oggi i maggior sforzi per applicare i principi dell'autocontrollo si sono concentrati soprattutto sulle fasi successive alla produzione primaria. Ma una politica efficace di sicurezza alimentare deve necessariamente prevedere una forte integrazione e un coordinamento tra tutte le fasi di produzione comprese ovviamente le fasi della produzione primaria, se si vogliono raggiungere gli obiettivi di sicurezza alimentare richiesti dalla società e dai consumatori.

Per questo non si può prescindere dalla attuazione di sistemi di valutazione dei rischi e monitoraggio dei pericoli già a partire proprio dalle fasi della produzione primaria. Quest'ultimo principio era già stato espresso dal Libro Bianco sulla Sicurezza Alimentare del 2000 ed è stato poi ribadito nel regolamento (CE) 178/2002.

Obiettivo del presente lavoro è quello di focalizzare le problematiche connesse con la messa in atto dei sistemi di autocontrollo nelle fasi della produzione primaria, con particolare riferimento alle aziende zootecniche.

Il sistema HACCP e le produzioni primarie:

L'obbligo di adottare un sistema di autocontrollo aziendale secondo i principi del Sistema HACCP viene sancito dal Decreto Legislativo n. 155/97 e deriva dalla ormai radicata e diffusa convinzione della validità di tale metodo rispetto al sistema tradizionale basato sul controllo del prodotto finito.

Il Sistema HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*) è una metodologia di autocontrollo "preventiva" finalizzata a garantire l'aspetto igienico degli alimenti. Tale sistema si basa sull'individuazione ed il controllo di quei pericoli (biologici, chimici o fisici) che possono inficiarne la salubrità. Esso è stato identificato quale sistema per la tutela della Sicurezza Alimentare dal Codex Alimentarius (FAO/WHO 1997).

Il Sistema HACCP agisce attraverso l'analisi di tutti i potenziali pericoli che possono intervenire sugli alimenti e mediante la messa in atto di adeguate misure di controllo per prevenirli, eliminarli o ridurli a livelli accettabili.

Andranno quindi stabiliti i parametri da controllare, i loro valori limite, la frequenza dei controlli e le procedure da intraprendere in caso di superamento dei valori di accettabilità.

Il Sistema viene realizzato sotto la responsabilità degli operatori stessi e garantisce alti livelli di sicurezza per la salute dei consumatori con un minore impegno di risorse da parte dell'Autorità Competente responsabile per i controlli ufficiali.

Il metodo HACCP presenta, inoltre, un elevato livello di flessibilità ed adattabilità alle diverse realtà produttive ed alle tecnologie in evoluzione. Esso prevede un

approccio multidisciplinare da un lato e la possibilità di essere integrato nel sistema di gestione della qualità dall'altro.

Il metodo basato sui principi dell'HACCP non può essere adeguatamente applicato senza il supporto di un adeguato sistema di prerequisiti (Sperber 1998), identificabili di fatto nella nozione definita genericamente in molteplici modi come Buone Pratiche Igieniche, Buone Pratiche di Lavorazione e, nello specifico delle produzioni primarie: Buone Prassi di Produzione (Good Manufacturing Practices - GMP), Buone Pratiche Agricole o di Allevamento (Good Farming Practices - GFP -).

I suddetti prerequisiti possono essere individuati in quel complesso di attività di base non facenti parte del sistema HACCP stesso ma su cui tale sistema si poggia. Esse non si riferiscono necessariamente a specifici pericoli ma ad operazioni preventive a carattere trasversale quali, ad esempio, le operazioni di pulizia e sanificazione (SSOP), la formazione del personale, i requisiti strutturali e strumentali, le risorse idriche, la gestione dei rifiuti, il controllo degli infestanti, la selezione dei fornitori ed il controllo delle temperature.

Certamente per le imprese alimentari è stato necessario compiere un grosso sforzo, anzitutto per assimilare un Sistema innovativo quale quello dell'HACCP, ma anche per la sua applicazione nelle realtà lavorative di tutti i giorni.

E' indubbia, inoltre, la necessità di una solida formazione di base in materia di igiene per gli operatori del settore alimentare per consentirgli di acquisire le competenze necessarie ad eseguire in maniera efficace tutte quelle operazioni (es. le misurazioni necessarie ai fini del monitoraggio dei Punti di Controllo Critico - CCP - e la loro registrazione) previste dagli specifici manuali di autocontrollo.

L'utilizzo dell'HACCP come sistema di autocontrollo è attualmente previsto dalla legislazione europea su tutta la filiera alimentare, ad eccezione della produzione primaria, ove non sussiste ancora uno specifico obbligo (Reg. CE 852/2004, art. 5 paragrafo 3) ma viene richiesta la sola applicazione delle Buone Prassi di Produzione (GMP).

Il Libro Bianco sulla Sicurezza Alimentare:

Già il Libro Bianco sulla Sicurezza Alimentare del 2000 (Libro Bianco, Commissione UE 10/02/2000 sulla Sicurezza Alimentare) ribadiva la responsabilità e l'importanza della produzione primaria al fine di garantire gli aspetti igienico sanitari degli alimenti

lungo tutta la filiera alimentare. Infatti, nel Capitolo II: "Principi di sicurezza alimentare", il Libro bianco enunciava: "il principio ispiratore del presente Libro bianco è che la politica della sicurezza alimentare deve basarsi su un approccio completo e integrato. Ciò significa che esso deve considerare l'intera catena alimentare ("dai campi alla tavola"). ... I pilastri della sicurezza alimentare contenuti nel presente Libro bianco ... devono costituire un insieme continuo al fine di consentire quest'approccio integrato.

In un altro punto dello stesso capitolo era anche possibile leggere: "I ruoli di tutti i partecipanti alla catena alimentare (produttori di mangimi, agricoltori e produttori/operatori del settore alimentare ... i consumatori) devono essere chiaramente definiti: i produttori di mangimi, gli agricoltori e gli operatori del settore alimentare hanno la responsabilità primaria per quanto concerne la sicurezza degli alimenti; le Autorità competenti hanno compiti di monitoraggio e devono far rispettare tali responsabilità ponendo in atto sistemi nazionali di controllo e di sorveglianza... Anche i consumatori devono rendersi conto che sono responsabili dell'adeguata conservazione, manipolazione e cottura degli alimenti. In tal modo la politica "dai campi alla tavola" che copre tutti i settori della catena alimentare, compresa la produzione dei mangimi, la produzione primaria, la lavorazione degli alimenti, l'immagazzinamento, il trasporto e la vendita al dettaglio, verrà attuata sistematicamente e in modo coerente".

Il tutto faceva quindi riferimento ad un approccio uniforme sulla sicurezza alimentare a livello di tutta la filiera (stesse responsabilità, stessi metodi etc.) dalla stalla alla tavola, appunto.

Il regolamento (CE) 178/2002

Il regolamento (CE) 178/2002, che costituisce le basi della nuova normativa alimentare europea, all'articolo 3 ribadisce la definizione di produzione primaria: "tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici".

Tale regolamento, si applica a tutti gli stadi della produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti (e mangimi) e prevede una serie di obblighi estesi a tutti gli operatori interessati. Esso fissa i principi generali ed i requisiti della legislazione alimentare (Tab. 1) e stabilisce l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare che ha sede a Parma.

Tabella 1 – Regolamento (CE) 178/2002

Principi generali e requisiti della legislazione alimentare

- 1) Approccio completo e integrato alla sicurezza alimentare (stable-to-table approach).
- 2) Responsabilità primaria di chi produce: obbligo di garantire che siano commercializzati solo prodotti sani e sicuri, non pericolosi per la salute umana.
- 3) Rintracciabilità: messa in atto di procedure adeguate (es. registri dei fornitori di materie prime, sementi, mangimi, ingredienti, identificazione degli animali, ecc.) per ricostruire e seguire il percorso degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di ogni prodotto o sostanza utilizzata nei processi produttivi.
- 4) Analisi del rischio: il fondamento su cui si deve basare la legislazione alimentare.
- 5) Principio di precauzione: devono essere adottate misure provvisorie di gestione del rischio per tutelare i consumatori in caso di incertezza o di insufficienza dei dati scientifici.
- 6) Tutela degli interessi dei consumatori: la legislazione alimentare deve tutelare gli interessi dei consumatori e deve fornirgli i mezzi per compiere scelte consapevoli.
- 7) Principi di trasparenza: prevedono sia la consultazione dei cittadini nel corso dell'elaborazione e della revisione delle leggi alimentari che l'informazione dei cittadini in caso di rischi per la loro salute.

Per contattare gli autori <gioformato@yahoo.es>

I NUOVI DIRITTI NELLO STATO SOCIALE IN TRASFORMAZIONE

LA TUTELA DEL CONSUMATORE

Alessandria, 25 novembre 2005

Camera di Commercio

Via Vochieri, 58 - Sala ex Refettorio

PROGRAMMA

ore 9,30 – Indirizzi di saluto

Prof. P. Garbarino

Rettore dell'Università degli studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro"

Prof.ssa E. Mongiano

Preside della Facoltà di Giurisprudenza

Prof. M. Graziadei

Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche ed economiche

ore 10,00 – I Sessione - Presiede Prof. G. Porro - Università degli studi di Torino

Prof. M. L. González Vaqué

Commissione europea- Direzione generale del mercato interno e dei servizi

La protezione del consumatore nel Mercato Unico dell'Unione Europea: fra armonizzazione massimalista e "de minimis"

Prof. F. Capelli

Università degli studi di Parma

Tutela dei prodotti agroalimentari italiani alla luce della recente disciplina sul made in Italy

Coffee break

Prof. M. Libertini

Università degli studi di Roma La Sapienza

Libera concorrenza e tutela del consumatore

Interventi programmati e dibattito

Prof. G. Coscia - Università degli studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro"

ore 13,30 – Pausa pranzo

ore 15,00 – II Sessione - Presiede Prof. ssa M.A. Sandulli - Università degli studi Roma Tre

Prof. G. Morbidelli

Università degli studi di Roma "La Sapienza"

La tutela del consumatore-utente oggi: il punto di vista del pubblicitista

Prof. M. Clarich

LUISS Guido Carli - Roma

Autorità di regolazione e tutela del consumatore-utente

Coffee break

Prof. M. Cafagno

Università degli studi dell'Insubria

Consumatori, mercato, ambiente

Interventi programmati e dibattito

Prof. R. Balduzzi - Università degli studi di Genova

Prof. A. Crosetti - Università degli studi di Torino

Prof. R. Ferrara - Università degli studi di Torino

Prof. C. E. Gallo - Università degli studi di Torino

Prof. A. Zito - Università degli studi di Teramo

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Dott.ssa Rita Giovara

Tel. 0131.283876 - Fax 0131.283965

rita.giovara@unipmn.it

LA STORIA INFINITA DEL BURRO "ITALIANO".

Da burro a burro: bonifica batterica o rigenerazione?

Perché non sarà mai "burro di qualità".

A. Neri – Istituto Bromatologico Italiano - Milano

Parte VI

Il burro di siero (*continuazione*)

Una pubblicazione a puntate necessita ogni tanto di un richiamo alle premesse che, nel caso di questa storia, sono plurime e diverse. Il burro di siero ne rappresenta una che confluirà con le altre a concludere sulla complessa ed unica situazione che caratterizza la normativa nazionale sulla produzione e commercializzazione del burro. Questo va detto per rassicurare il lettore che la questione mantiene un valore di grande attualità per enfatizzare il quale si rende necessario appunto richiamarsi alla storia. E' il passato che ritorna come sarà dimostrato tra breve.

E allora, riprendendo il filo della puntata precedente, occorre citare due lavori che all'unisono si riferiscono all'articolo che aveva mosso le acque (Monacelli R. e Neri A. "*Il burro di siero. Aspetti tecnici e legali*" La Rivista della Società Italiana di Scienza dell'Alimentazione, n. 9, 1980 pp.227-229).

Il primo: G. Contarini, P.M. Toppino, G. Amelotti, A. Gargani, S. Carini "*L'identificazione del burro di siero: aspetti tecnologici e chimico-analitici*", (Riv. Soc. Ital. Scienza dell'Alimentazione n. 2, 1982 pp. 127-134) dopo aver premesso

- che "*il burro di siero deriva dalla panna ottenuta per scrematura del siero di latte residuo dei processi di caseificazione o delle acque di filatura, che contengono ancora dallo 0,02% all'1% di sostanza grassa*";
- che "*si tratta di un prodotto di qualità organolettiche spesso inferiori, ma economicamente conveniente che, secondo il R.D. n. 7045 art. 103 del 3.7.1890, dovrebbe essere venduto come tale, ma che in pratica, viene spesso miscelato ai burri di centrifuga o di affioramento*";
- che "*a tal fine occorre ricordare che, industrialmente, burri di diversa provenienza vengono rilavorati per ottenere un prodotto dalle caratteristiche uniformi nel tempo. Tale processo di rilavorazione prevede in sequenza: fusione del burro a bassa temperatura, miscelazione delle diverse partite, lavaggio della massa fusa con siero di latte tal quale o in polvere ricostituito, pastorizzazione, refrigerazione, maturazione e riburrificazione*;

riportano i risultati ottenuti a seguito di un indagine volta a "*a stabilire le caratteristiche del burro di siero e del burro di centrifuga od affioramento*". A tal fine "*sono stati prelevati, direttamente sul luogo di produzione, 25 burri di siero, fra i quali 7 con le rispettive panne campionate all'uscita delle scrematrici. Come confronto sono stati prelevati 10 burri di affioramento di sicura provenienza, due dei quali con le rispettive panne*". Le determinazioni analitiche effettuate per via gascromatografica sulla frazione lipidica (composizione acidica percentuale dei campioni di burro di siero, dei campioni di panna e corrispondenti burri) hanno permesso di accertare "*che il burro di siero presenta la stessa composizione acidica del burro di panna di affioramento*" risultando così "*evidente l'impossibilità di differenziare il burro di siero attraverso la composizione acidica percentuale determinata per via gascromatografica*". Conclusione derivata: "*il burro di siero non differendo da quello di panna per composizione mantiene lo stesso valore nutritivo*". Curioso sillogismo privo di coerenza anche solo formale essendo inaccettabile l'omologazione del valore nutritivo a quello qualitativo. Per cui, alla fine, resta sospesa la domanda sullo scopo del lavoro.

Il secondo: G. Losi, I. Padovani, P. Botti, G. Lercker "*Composizione e stabilità del burro di siero e di affioramento*" (Riv. Soc. Ital. Scienza dell'Alimentazione, n. 12, 1983 pp. 461-464). Considerato che questo lavoro parte dalle stesse premesse introduttive del precedente, è possibile riferirne subito le conclusioni che sono le seguenti:

"Dal confronto delle composizioni dei burri preparati dalle creme di affioramento (24 campioni), di siero (24 campioni), e di miscela di queste (affioramento 2/3, siero 1/3) prelevate

da cinque differenti caseifici del comprensorio del Parmigiano-Reggiano, è possibile trarre le seguenti conclusioni:

1) i principali acidi grassi, cioè quelli usualmente dosati per via gascromatografica, dei rispettivi tipi di burro non variano percentualmente in maniera significativa tra tipo di burro e tipo di burro. Considerazioni simili emergono dai confronti di alcuni rapporti fra acidi grassi, ampiamente considerati nelle valutazioni delle frodi più correnti. Tuttavia variazioni significative possono essere rilevate a carico di alcuni acidi grassi "minori" che, se confermate dall'ampliamento della casistica sui burri di provenienza nota, potrebbero essere sfruttate a scopo diagnostico.

2) l'acidità è mediamente differente fra i tre tipi di burro e molto significativa nelle differenze fra coppie di burri, indicando come più stabile alla conservazione, almeno per questo indice chimico, il burro ottenuto da crema di siero. Questo è in relazione all'attività lipasica più ridotta nel burro di siero soprattutto se residuo della lavorazione di formaggi a pasta cotta (come il Parmigiano-Reggiano), rispetto a quella più elevata osservabile nelle creme fresche. Ciò nonostante le qualità organolettiche dei burri di siero sono differenti e sempre peggiori, come già osservato in altri casi (1), se paragonate a quelle di burro di affioramento o a miscele ricche di essi. Pertanto ci sembra opportuna la distinzione tra "burro" e "burro di qualità", operata dalla recente legge n. 202 (13/5/83) concernente la difesa della genuinità del burro e che ha dato piena legittimità al burro prodotto con la crema di siero, rendendo la nostra legislazione analoga a quella francese (11)"

Su queste conclusioni si può convenire fatta eccezione per l'ultimo periodo nel quale si condivide la distinzione operata dalla legge 202/83 fra "burro" e "burro di qualità" e si cita la legislazione francese a comprova della legittimità del burro di siero. Due sono le circostanze che giustificano il mio dissenso. La prima è che il pur previsto decreto sul "burro di qualità" altro non era che un diversivo funzionale allo scopo principale che era appunto quello di comprendere nella definizione di "burro" anche il burro di siero. Marchingegno tutto politico che ha funzionato benissimo tant'è vero che a distanza di oltre vent'anni il decreto non ha visto la luce e mai la vedrà com'è spiegato nell'introduzione alla presente monografia. Ci ritorneremo sopra in corso d'opera. L'altra circostanza di dissenso riguarda l'equiparazione alla legislazione francese che, forse, è spiegabile solo con la citazione della nota 11 che fa riferimento ad una obsoleta pubblicazione apparsa sulla rivista "La Technique Laitière" del 1966. L'attualità della legislazione francese prevede solo tre tipi di burro: il "beurre cru", il "beurre extra-fin" ed il "beurre fin" con il seguente divieto contenuto in una specifica disposizione: "Les beurres définis au présent article ne doivent pas être préparés à partir de crème de sérum" (Décret n. 88-1204 del 30 Dicembre 1988 e successivi aggiornamenti).

Ma il capitolo "burro di siero" si è arricchito ai tempi nostri di una importante vicenda giudiziaria conclusasi con la condanna del ricorrente (Cass. Pen. Sez. III sent. n. 1727 del 16.9.04; pres. Papadia, ric. Medeghini, in rivista *Alimenta* n. 5, 2005 p. 115). La Suprema Corte ha confermato la sentenza di condanna della Corte di Appello di Brescia in un caso di frode comunitaria. Si trattava di falsa comunicazione di qualità volta a beneficiare del contributo del Fondo Agricolo Europeo riservato al latticello residuo della produzione di burro da crema di latte. La frode consisteva nel fatto che il latticello, oggetto di richiesta del contributo comunitario, derivava invece dalla burrificazione di crema di siero. Il Collegio, richiamando la nozione di "latticello" contenuta nel D. L.vo 17.8.99 n. 360 ("prodotto liquido ottenuto dalla zangolatura dei grassi del latte o delle creme di latte") sanciva che in tale nozione non rientra il latticello proveniente dalla lavorazione della crema da siero. E di seguito: "Né può assumere rilevanza il fatto che anche da tale siero, derivante dalla cottura del latte per la produzione dei formaggi, possa ottenersi il burro, di qualità inferiore a quella del burro prodotto con la crema di latte, perché l'aiuto previsto dalla richiamata normativa è concesso al latticello (proveniente dall'agitazione meccanica della crema di latte: zangolatura) e non al burro".

Ma in tema di corsi e ricorsi storici vedo con piacere di non essere il solo a ricondurre il passato all'attualità. Mi soccorre una recentissima pubblicazione "Il burro di caseificio: un prodotto di cui si parla da oltre un secolo" autori G. Losi, S. Pignatelli, F. Coloretti apparso su "Scienza e Tecnica Lattiero-Casearia" n. 2, 2005 pp.139-150 dove, insieme ad interessantissime citazioni documentali, che mi saranno preziose più avanti, ce n'è una che già era stata programmata per la presente monografia. Essa riguarda l'intervento di R. Monacelli dal titolo "La leggina sul burro" apparso su la "Rivista della Società Italiana di Scienza dell'Alimentazione" n. 4, 1984. Non è importante essere stato preceduto. Importante è invece la dimostrazione dell'interesse che

altri studiosi nutrono per la complessa tematica che vado esponendo. E dunque ora il testo integrale dell'intervento di R. Monacelli:

"Dopo quasi trent'anni la Legge sulla difesa della genuinità del burro (n.1526 del 1956) meritava un aggiornamento certamente più preciso e chiarificatore di quello voluto dalla "leggina" n. 202 del 13 maggio 1983. In sostanza si è provveduto alla modifica del primo articolo della vecchia legge concedendo la denominazione di "burro" anche al burro di siero e introducendo la nuova classificazione di "burro di qualità". Contestualmente si è demandato agli esperti di stabilire, con apposito decreto, i requisiti organolettici, analitici e igienico-sanitari cui deve corrispondere il burro di qualità e il burro ottenuto a seguito di trattamenti applicati alla materia prima o al prodotto finito per garantirne la salubrità.

Tale contesto normativo, pur nella sua sbrigatività, ha tuttavia il merito di tener conto di una serie di implicazioni di carattere socio-economico, in diretta connessione con la produzione agricola nazionale stante la vocazione casearia del nostro Paese, segnatamente per la produzione di formaggi di tipo grana.

Com'è noto agli addetti ai lavori, la conseguenza, diremo così, tecnologica della produzione dei formaggi di tipo grana, è quella di ottenere, quale coprodotto, il burro di affioramento, il "burro italiano" per antonomasia, che oggi, accedendo al diritto di fregiarsi della distinzione qualitativa, trova la sua valorizzazione di pari passo con la sua collocazione mercantile.

Ciò in piena concordanza con i voti espressi già nel 1973 dall' On.le Mora in occasione di un convegno dedicato all'armonizzazione della legislazione comunitaria sul burro. "Alla valorizzazione di un prodotto troppo spesso ingiustamente snobbato – sosteneva Mora – deve corrispondere, in un'ottica di migliori traguardi qualitativi, quel processo di concentrazione degli impianti di produzione che costituiscono l'indispensabile cinghia di trasmissione del marchio di controllo e/o qualità sul piano tecnologico-impiantistico"

C'è però un aspetto delicato della questione. All'interno del comparto produzione formaggio grana, esiste una dicotomia rappresentata dai due consorzi: grana padano e grana parmigiano-reggiano. Nel comprensorio del primo è impiegata la formalina mentre questa pratica è vietata, per precisa autodisciplinante disposizione, nel comprensorio del secondo. Ne consegue che i residui di formalina si riscontrano solo nel burro di affioramento quale coprodotto del formaggio grana padano, mentre il burro di affioramento da latte destinato alla produzione del grana parmigiano reggiano, ne è esente.

La conclusione non può essere che una. Alla dignità della denominazione di "burro di qualità" dovrebbe accedere solo il burro di affioramento prodotto nel comprensorio del parmigiano-reggiano. Il che non è, allo stato della disposizione contenuta nella Legge 202 dato che essa non opera distinzione di sorta stabilendo che "il burro di qualità deve risultare esente da residui di eventuali sostanze chimiche salvo quelle ammesse nelle produzioni casearie".

Come si vede, l'eccezione è strumentale e provoca, come ulteriore conseguenza, di ammettere per il "burro di qualità" la presenza di "materie estranee" che è invece espressamente proibita per il burro tout court per effetto dell'art. 2 comma c) della vecchia Legge n. 1526 che è pur sempre in vigore. Non si può che condividere pertanto la posizione assunta dal Ministero della Sanità il quale, per iniziativa della Direzione Generale Igiene Alimenti e Nutrizione, ha fermamente eccepito che in siffatto contesto normativo si determina "l'assurda e contraddittoria ammissione per il consumo diretto di burro di qualità con caratteristiche di composizione inferiori rispetto a quelle del burro normale".

Pertanto la distinzione qualitativa s'impone, tanto più che essa non si rivolgerebbe in un danno economico per il burro di affioramento prodotto nel comprensorio del grana padano, dato che esso continuerebbe ad avere la sua attuale collocazione mercantile nell'ambito del "burro" normalmente detto.

Alla puntualizzazione fatta dal Ministero della Sanità noi ne aggiungiamo un'altra. Essa riguarda la necessità, ormai inderogabile, di provvedere (in sede di approntamento del previsto decreto concernente la fissazione dei requisiti organolettici, analitici ed igienico-sanitari del "burro di qualità") anche la fissazione dei requisiti cui deve corrispondere il burro ottenuto a seguito di trattamenti applicati per garantirne la salubrità.

La realtà produttiva del nostro Paese, stante la sua vocazione formaggera, è radicata nella seguente tecnologia conseguenziale: burro di produzione agricola, trattamento industriale di bonifica, confezionamento per il consumo familiare. E' questione di grande importanza sociale

*ed economica posto che il burro di affioramento rappresenta il 90% della produzione nazionale. Esso è valorizzato grazie all'intervento dell'industria confezionatrice che rappresenta il tramite ideale fra produzione agricola e consumo.
L'occasione offertaci dalla Legge n. 202, che prevede l'emanazione di apposito decreto, deve essere colta per raggiungere certezza normativa in questo essenziale settore dell'economia nazionale."*

Ecco in poche righe il *focus* della questione "burro italiano" che conserva ancora, l'abbiamo più volte ripetuto, tutto il valore dell'attualità. Infatti l'invocata "certezza normativa" restò nel limbo delle buone (meglio dire cattive) intenzioni perché i decreti auspicati sul "burro di qualità" e sui "trattamenti di bonifica" sono rimasti lettera morta. Il lettore paziente avrà notato come passo passo ci avviciniamo ai punti nodali del contesto in discussione ma è tuttavia necessario registrare i passaggi che hanno condotto all'intervento di Monacelli. Utile pertanto riportare il testo della Legge 1526/1956 comprensivo della parte rimasta in vigore, della Legge 202/ 1983 per la parte che modifica la precedente e la lettera fortemente critica dell'allora Ministero della Sanità.

Legge 23.12.1956, n. 1526 ("*Difesa della genuinità del burro*")

"Art. 1 La denominazione "burro" è riservata al prodotto ottenuto dalle creme ricavate unicamente dal latte di vacca".

..... omissis

L'uso di denominazioni o di dizioni riferentesi a trattamenti applicati alla materia prima o al prodotto finito per garantirne la salubrità è consentito a condizione che il burro così trattato corrisponda ai requisiti che saranno stabiliti con decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste di concerto con l'Alto Commissario per l'igiene e la sanità pubblica".

"Art. 2 E' vietato produrre, detenere per vendere o comunque porre in commercio burro:

- a) che non corrisponde alle definizioni di cui all'articolo precedente;*
 - b) che non proviene da latte conforme alle disposizioni sanitarie;*
 - c) che contiene materie estranee alla composizione del latte o della crema di latte di provenienza";*
- omissis*

Legge 13.5.1983, n. 202 ("*Modifica della Legge 23.12.1956, n. 1526 concernente la difesa della genuinità del burro*")

Art. 1. L'articolo 1 della Legge 23 dicembre 1956, n. 1526, è sostituito dal seguente:

" La denominazione "burro" è riservata al prodotto ottenuto dalla crema ricavata dal latte di vacca ed al prodotto ottenuto dal siero di latta di vacca, nonché dalla miscela dei due indicati prodotti, che risponde ai requisiti chimici, fisici ed organolettici indicati ai successivi articoli 2 e 3.

La denominazione "burro di qualità" è riservata al prodotto ottenuto unicamente dalla crema del latte di vacca, che risponde ai requisiti organolettici, analitici ed igienico sanitari che saranno stabiliti con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con i Ministri della sanità e delle finanze.

Ai prodotti ottenuti dalla crema e dal siero provenienti da animali diversi dalla vacca può essere attribuita la denominazione "burro", purché seguita dalla indicazione della specie animale.

Le materie prime utilizzate per la produzione dei tipi di burro di cui ai precedenti commi devono essere sottoposte a filtrazione.

Le materie prime utilizzate per la produzione del "burro di qualità" devono essere sottoposte anche a pastorizzazione. Il "burro di qualità" deve risultare esente da residui di eventuali sostanze chimiche salvo quelle ammesse per le produzioni lattiero-casearie.

I produttori ed i confezionatori di burro devono tenere, presso ogni stabilimento, un registro di carico e scarico sul quale devono essere indicate giornalmente la quantità e la qualità della materia prima impiegata ed i tipi di burro ottenuti.

Tale registro deve essere preventivamente vidimato dal capo dell'istituto di vigilanza per la repressione delle frodi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, competente per territorio, o da un funzionario da esso delegato.

L'uso di denominazioni e di dizioni riferentesi a trattamenti applicati alla materia prima od al prodotto finito, per garantirne la salubrità, è consentito a condizione che il burro così trattato corrisponda ai requisiti stabiliti con decreto di cui al secondo comma del presente articolo".

Il decreto di cui al secondo comma dell'articolo 1 della Legge 23 dicembre 1956, n. 1526, come modificato dal presente articolo, è emanato entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge.

Si attivò dunque il meccanismo procedurale per la stesura di uno schema riguardante i parametri del "burro di qualità" ma, preliminarmente, il Ministero della Sanità avvertì la necessità di intervenire, come si è già detto, in modo molto critico sulla stessa Legge n. 202/83.

MINISTERO DELLA SANITA'

Direzione generale Igiene Alimenti e Nutrizione

Nota n. 703/10.64/4/83
1984

Roma, 6 febbraio

Ministero Agricoltura e Foreste

e p.c.

Ministero delle Finanze

Ministero Industria

OGGETTO: Schema di D.M. concernente la fissazione dei requisiti organolettici, analitici ed igienico-sanitari del "burro di qualità". Art. 1, comma 2°, della Legge 13 maggio 1983, n. 202

Si fa riferimento alla nota sopraemarginata, con la quale è stato inviato, per esame e parere, lo schema di D.M. da emanare ai sensi della Legge in oggetto di concerto con questo Ministero e con quello delle Finanze.

Corre l'obbligo di far rilevare in proposito che, proprio al fine di fornire a codesto Dicastero utili elementi per la fissazione dei parametri igienico-sanitari da inserire nello schema di decreto in parola, si sono tenute presso questo Ministero, nel decorso anno 1983, delle riunioni con la partecipazione di esperti dell'Istituto Superiore di Sanità, le cui conclusioni si ritiene utile portare a conoscenza di codesta Amministrazione.

Si deve innanzitutto rilevare come la Legge 13.5.1983, n. 202, nel modificare l'art. 1 della Legge 23.12.1956, n. 1526, non ha coordinato il suo testo con quello dell'art. 2 della Legge 1526/56, determinando in tal modo palesi incongruenze che dovrebbero rendere inapplicabile la norma..

Infatti detto art. 2, nel far riferimento alla materia prima utilizzata per la produzione di burro, menziona solo il latte e la crema del latte senza considerare il siero di latte. Il medesimo art. 2, tuttora vigente, prescrive inoltre che il prodotto messo in commercio con la denominazione "burro" non deve contenere, neanche come residui, materie estranee alla composizione del latte e della crema di provenienza.

Occorre, inoltre, rilevare che la Legge 202/83 ammette la presenza nel "burro di qualità" di residui di sostanze chimiche consentite nelle lavorazioni casearie (ad es. formaldeide, ecc.), previsione questa non valida per il "burro". Tale disposizione, quand'anche venisse dimostrato che non vi è violazione dell'art. 2 della Legge 1526/56, determinerebbe l'assurda e contraddittoria ammissione per il consumo diretto di burro di qualità con caratteristiche di composizione inferiori rispetto a quelle del burro normale.

Per quanto, poi, attiene alla tecnologia di ottenimento del burro, la Legge 202/83 menziona solo la filtrazione (con aggiunta della pastorizzazione nel caso del burro di qualità) tra le operazioni da eseguirsi preventivamente sulla materia prima. Sembra, pertanto, che debba escludersi ogni altra operazione (quale il lavaggio, ecc.) che di norma viene eseguita – e in determinati casi si rende necessaria stante la quasi totale applicazione sul territorio italiano della pratica tecnologica di separazione delle creme per affioramento – per allontanare l'eccessiva acidità delle creme ed i cataboliti microbici ad azione enzimatica (quali la lipasi, ecc.) responsabili di fenomeni idrolitici e, quindi, di precoce alterazione del burro anche se questi è conservato in condizioni di refrigerazione.

Per quanto, poi, riguarda le caratteristiche igienico-sanitarie, e segnatamente quelle microbiologiche, si fa rilevare che la fissazione dei requisiti microbiologici di qualsiasi alimento o bevanda, ivi compreso il burro, è prescritto dalla legge generale sulla produzione e commercializzazione delle sostanze alimentari (Legge 30.4.1962, n. 283, art. 5 lett. c) che, come è

noto a codesto Dicastero, demanda al Ministero della Sanità la potestà di fissare tali limiti, sentito il Consiglio Superiore di Sanità. Ne deriva, pertanto, l'obbligo di acquisire preventivamente il parere di tale Alto Consesso tanto più che la scrivente Amministrazione avverte la necessità di estendere la fissazione di detti requisiti anche al "burro" in relazione alla maggiore importanza microbiologica di tale alimento, derivante da possibile presenza di germi patogeni (quali: salmonelle, stafilococchi enterotossici, shigelle, ecc.) collegata per tale tipo di prodotto alla non obbligatorietà della preventiva pastorizzazione delle materie prime.

Relativamente, infine, ai limiti di residui di sostanze chimiche ammesse nelle lavorazioni casearie questo Ministero, nel ribadire i concetti precedentemente espressi, è dell'avviso che essi debbano essere il più possibile severi e ciò sia nell'interesse primario del consumatore, sia anche in accordo col parere espresso dal Ministero dell'Industria, cui la presente è diretta per conoscenza."

IL MINISTRO

(continua)

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

* * *

RECENSIONI

ATLANTE DEI PRODOTTI TIPICI: LE ERBE. – INSOR Istituto Nazionale di Sociologia Rurale – A cura di Graziella Picchi e Andrea Pieroni – Introduzione di Corrado Barberis

Edizioni Rai – Eri – Agra marzo 2005 – Vol. 14.4x22 di 424 pagg. – prezzo euro 25

Per informazioni o acquisti consultare www.igienealimenti.it

Ben 176 sono le erbe le cui virtù gastronomiche e curative vengono amorosamente illustrate dagli autori: Graziella Picchi, approdata alla sociologia dopo severi studi agronomici e Andrea Pieroni, etnobotanico di fama internazionale.

Nel solco di una tradizione che risale ai filosofi greci Teofrasto e Dioscoride, rinverdi nel Rinascimento italiano dal Felici e dal Mattioli, Picchi e Pieroni fissano in termini geografici una presenza che le trasformazioni

in atto sono spesso destinate a travolgere: i semi inglobati nel fango attaccato alle ruote dei camion possono, infatti, modificare la distribuzione delle essenze sul territorio. Anche per questo il volume dell'Atlante dedicato a LE ERBE rappresenta un punto fermo della nostra evoluzione ecologica: oltre che una sicura prospettiva per insaporire carni poco profumate o per mischiare stuzzicivevoli insalatine.

Il libro può essere richiesto ad **Agra tel 06/4425.4205. fax 06/4425.4239**

PRODOTTI ALIMENTARI DESTINATI AI LATTANTI E AI BAMBINI NELLA PRIMA INFANZIA ED OGM: UNA DECISIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA CHE SUSCITA QUALCHE PERPLESSITÀ.

A. Lazzaro - Presidente del Tribunale di Pordenone

1. La normativa comunitaria. - 2. L'etichettatura dei prodotti alimentari derivati da OGM. - 3. Disposizioni nazionali sugli alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento. - 4. La decisione del TAR del Lazio. - 5. La questione pregiudiziale. - 6. La sentenza della Corte di Giustizia. - 7. Il principio di precauzione: non applicazione.

Con la sentenza del 26 maggio 2005, nel procedimento C-132/03, la Corte di Giustizia – seconda sezione – ha statuito in ordine ad una domanda di pronuncia pregiudiziale, sottoposta ai sensi dell'art. 234 CE dal Consiglio di Stato nella causa fra il Ministero della Salute da una parte, ed il Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori – Codacons - e la Federconsumatori dall'altra, nella quale erano intervenute la Lega delle cooperative, l'Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari – AIIPA – e l'Adusbef.

Alla Corte era stato richiesto di stabilire se nella etichettatura dei prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare – lattanti e bambini nella prima infanzia – fosse obbligatorio indicare la presenza di materiale derivato da taluni organismi geneticamente modificati (OGM), in particolare semi di soia e granturco, in proporzione non superiore all'1%, anche in caso di contaminazione con presenza accidentale.

1. La normativa comunitaria di riferimento.

Per comprendere la portata della decisione è opportuno ripercorrere l'iter del procedimento ed analizzare la normativa in esame.

La normativa generale in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, che risale alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia, traccia le linee per una corretta presentazione dei prodotti alimentari (1). Trattasi di una normativa di carattere generale ed orizzontale, applicabile a tutti i prodotti alimentari che prescrive, fra le varie indicazioni l'obbligo di indicare l'elenco degli ingredienti.

Il principio risponde all'esigenza di presentare il prodotto in modo trasparente e di informare correttamente il consumatore onde consentirgli di effettuare una scelta consapevole. Peraltro questo principio trovava delle deroghe, perché l'art. 4 della direttiva 79/112 ammetteva, da parte di eventuali normative comunitarie specifiche, applicabili a determinati prodotti alimentari, una deroga all'obbligo di indicare in etichetta alcune informazioni, tra cui quella relativa all'obbligo degli ingredienti. La stessa direttiva consentiva l'imposizione di diciture supplementari, rispetto a quelle tassativamente stabilite dall'art. 3, nonché la possibilità per gli Stati membri di prescrivere squisiti di etichettatura in assenza di una normativa comunitaria (2).

Per quanto concerne l'etichettatura per i prodotti alimentari destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia (in buona salute), la direttiva 91/321 Comm. (3) prevede che gli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento devono essere fabbricati, a seconda del caso, con fonti proteiche, definite dagli allegati di tale direttiva e con altri ingredienti alimentari la cui idoneità alla particolare alimentazione dei lattanti sin dalla nascita deve essere confermata da dati scientifici universalmente accettati. Nello stesso senso l'art. 5, n. 1, di detta direttiva aggiunge che per la fabbricazione di alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento possono essere utilizzate unicamente alcune sostanze (tassativamente elencate nell'allegato III della stessa) al fine di soddisfare le esigenze nutrizionali di tali persone, e afferma che i criteri di purezza di queste sostanze saranno definiti successivamente.

Nei successivi articoli la direttiva 91/321, e le direttive che l'hanno modificata, anche in applicazione del principio di precauzione (4), hanno aggiunto alcune disposizioni relative agli antiparassitari, al fine di limitare la loro presenza nei prodotti alimentari per lattanti e bambini nella prima infanzia.

2. L'etichettatura dei prodotti alimentari derivati da OGM.

L'etichettatura dei prodotti alimentari derivati da OGM ha trovato il primo arresto normativo con la direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, 90/220/CE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati. Con tale normativa veniva istituita una procedura comune relativa alla prima immissione sul mercato comunitario di prodotti contenenti OGM o derivati da tali organismi. Nell'ambito di tale procedura, l'operatore interessato notificava allo Stato membro il suo progetto di immettere per la prima volta sul mercato un tale prodotto ed indicava un *progetto di etichettatura* del prodotto che indicava anche la presenza di OGM. Una volta adottata la decisione di immettere sul mercato il prodotto che era stato considerato innocuo, perché privo di rischi per la salute umana e per l'ambiente, la sua presenza doveva obbligatoriamente comparire nell'etichetta.

Le disposizioni della direttiva 90/220/CE sono state poi riprese dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 27 gennaio 1997 n. 258, in particolare l'art. 8, n. 1, lett. d) (5), che ha reso applicabili i requisiti di etichettatura previsti, indipendentemente dalla data di immissione sul mercato dei prodotti OGM.

E' stato quindi adottato il regolamento 1813/97, abrogato e sostituito dal regolamento 1139/98 (6) sul quale si incentra la vertenza all'esame della Corte.

Secondo l'art. 2, n. 1 del regolamento 1139/98, ai prodotti alimentari che ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento, **si applicano i requisiti specifici supplementari** in materia di etichettatura. Tali requisiti mirano a garantire l'informazione del consumatore relativamente all'origine degli ingredienti usati alla base dei prodotti alimentari in questione, grazie all'apposizione, nell'elenco degli ingredienti, della dicitura "prodotto con soia geneticamente modificata" o "prodotto con granturco geneticamente modificato". Lo stesso regolamento prevede un'eccezione a queste norme qualora la presenza di materiale derivato da OGM sia accidentale, purché tale presenza non superi un livello minimo o soglia di tolleranza.

Perciò l'art. 2, n. 2, lett. b) dello stesso regolamento dispone che "ai prodotti alimentari (*benché derivati da OGM*) in oggetto **non si applicano i requisiti specifici supplementari**- qualora "nei loro ingredienti alimentari o nei prodotti alimentari costituiti da un unico ingrediente sia presente materiale derivato da [OGM] menzionati all'articolo 1, paragrafo 1, assieme a qualsiasi altro materiale immesso in commercio ai sensi del regolamento (CE) n. 258/97 e derivato da altri [OGM] in proporzione non superiore all'1% dei singoli ingredienti o di un prodotto alimentare contenente un unico ingrediente, purché tale presenza sia accidentale (7).

3. Disposizioni nazionali sugli alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento.

Con decreto del Ministro della Sanità del 6 aprile 1994 n. 500 (8) è stata recepita la direttiva 91/321/CEE della Commissione del 14 maggio 1991 ed è stato emanato il relativo regolamento.

All'art. 4, primo comma, il regolamento prevede che "gli alimenti per lattanti devono essere prodotti con le fonti proteiche definite negli allegati [al decreto] e secondo le prescrizioni in essi indicate, nonché con altri ingredienti alimentari la **cui idoneità alla particolare alimentazione dei lattanti, sin dalla nascita, deve essere confermata da dati scientifici universalmente accettati**".

All'art. 4, primo comma, è stato poi aggiunto con il D.M. 31.5.2001 n. 371, il periodo: è escluso, in ogni caso, l'uso di materiale derivato da organismi geneticamente modificati, salva la tolleranza prevista dal regolamento (CE) n. 49/2000".

Contro l'aggiunta introdotta con il D.M. 371/2001 il Codacons ha proposto ricorso di annullamento al TAR del Lazio, assumendone l'illegittimità nella parte in cui, rinviando all'applicazione del regolamento n. 49/2000, ammetteva negli alimenti per lattanti la presenza di materiale derivato da OGM in misura non superiore all'1% (ora 0, 9%) e non avrebbe imposto l'obbligo di indicarlo in etichetta.

4. La decisione del TAR del Lazio.

Con sentenza 14 maggio 2002, il TAR del Lazio ha annullato le disposizioni del decreto impugnato nella

parte in cui queste introdurrebbero una deroga alle norme specifiche sull'etichettatura degli alimenti per lattanti e degli alimenti di proseguimento in quanto, in caso di contaminazione accidentale di tali prodotti, non sarebbe obbligatorio indicare nella loro etichetta la presenza di materiale derivato da OGM in misura non superiore all'1%.

Secondo quel giudice, la deroga all'obbligo di etichettatura prevista dall'impugnato D.M. era contraria all'art. 3, secondo comma, del decreto 128/1999 e non si giustificava nemmeno in forza del regolamento n. 49/2000, dal momento che quest'ultimo non era applicabile agli alimenti per lattanti e bambini nella prima infanzia.

Infatti, la direttiva 91/321 aveva istituito una disciplina speciale per quanto riguarda in particolare l'etichettatura degli alimenti per lattanti e bambini nella prima infanzia e tale disciplina derogava alla normativa comunitaria generale in materia di etichettatura di prodotti alimentari di cui alla direttiva 79/112. nel senso che essa imponeva obblighi più severi rispetto al principio generale di una completa e corretta informazione del consumatore.

A sostegno della propria tesi, il TAR del Lazio poneva anche l'applicazione del principio di precauzione, principio generale di diritto comunitario, che imponeva la migliore informazione possibile.

Il TAR, peraltro, stabiliva che il D.M. era legittimo nella parte in cui ammetteva la presenza di materiale derivato da OGM in proporzione non superiore all'1% a seguito di contaminazione accidentale.

La tutela, pertanto, veniva riferita alla correttezza dell'informazione che alla tutela della salute per un eventuale rischio per la presenza di OGM.

Contro la decisione del TAR proponeva appello il Ministero della Salute sostenendo che nessuna direttiva specifica in materia di prodotti alimentari destinati ai lattanti o ai bambini nella prima infanzia conteneva norme relative all'indicazione nell'etichetta della presenza accidentale di materiale derivante da OGM.

Secondo il Ministero della Salute, le uniche disposizioni applicabili erano quelle previste dal regolamento n. 1139/98, ivi comprese quelle relative alla soglia di tolleranza introdotta al regolamento 49/2000, che pertanto erano riferibili a tutti i prodotti alimentari, senza alcuna preclusione per quelli destinati ai lattanti o ai bambini nella prima infanzia.

5. La questione pregiudiziale.

Il Consiglio di Stato, investito della decisione d'appello, ritenendo che la soluzione della causa principale rendesse necessaria l'interpretazione del regolamento n. 1139/1998, ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte **la seguente questione pregiudiziale**: "se la disposizione di cui all'art. 2 n. 2, lett. b) del regolamento (CE) n. 1139/98, come sostituito dall'art. 1 del regolamento (CE) n. 49/2000, debba essere applicata anche ai prodotti alimentari per lattanti e per bambini fino a tre anni e cioè, specificamente, se, in relazione a tali prodotti, la contaminazione accidentale di materiale derivato da organismi geneticamente modificati, in proporzione non superiore all'1%, debba, o meno, essere indicata in etichettatura".

In pratica, il Consiglio di Stato ha inteso chiedere alla Corte se le disposizioni di cui all'art. 2, n. 2, lett.b), del regolamento 1139/98, come modificato, siano applicabili o meno ai prodotti destinati ai lattanti e ai bambini della prima infanzia; se cioè l'esenzione dell'obbligo di indicare in etichetta la loro presenza, anche se derivante da contaminazione accidentale valga anche per i prodotti destinati ai lattanti ed ai bambini nella prima infanzia.

6. La sentenza della Corte di Giustizia.

Dopo aver delimitato il tema della decisione unicamente al quesito posto dal giudice di rinvio, escludendo di poter prendere in esame la questione sollevata in via subordinata dal Codacons (9), la Corte afferma che "al fine di rispondere alla questione pregiudiziale, occorre collocare le disposizioni rilevanti del regolamento n. 1139/98 nella cornice del complesso della normativa comunitaria in materia di etichettatura di prodotti alimentari".

E' opportuno, per una esatta comprensione del pensiero della Corte, riportare i punti salienti della decisione.

Nella sentenza si legge allora che: "nel secondo visto del suo preambolo, il regolamento n. 1139/98 si riferisce all'art. 4, n. 2, della direttiva 79/112, secondo il quale le disposizioni comunitarie applicabili soltanto a determinati prodotti alimentari, e non ai prodotti alimentari in generale, possono prevedere altre indicazioni obbligatorie oltre a quelle enumerate nell'art. 3 della detta direttiva.

Il regolamento n. 1139/98 contiene alcune disposizioni in materia di etichettatura le quali, ai sensi del quarto "considerando" della direttiva 79/112, hanno un "carattere specifico e verticale riguardando soltanto determinati prodotti alimentari". Il regolamento n. 1139/98 si applica infatti soltanto a determinati prodotti alimentari, ossia a quelli ottenuti in tutto o in parte da alcuni semi di soia o da taluni tipi di granturco geneticamente modificati, di cui all'art. 1, n. 1, del detto regolamento.

Per quanto riguarda la normativa comunitaria in materia di prodotti alimentari destinati a un'alimentazione particolare, segnatamente a quella dei lattanti e dei bambini nella prima infanzia, dall'art. 4 della direttiva 89/398 (10) discende che spetta alla Commissione adottare direttive specifiche che prevedano, in particolare, disposizioni concernenti etichettatura, presentazione e pubblicità di taluni prodotti, tra i quali sono compresi i preparati per lattanti, il latte di svezzamento ed altri alimenti per la seconda infanzia e gli alimenti per bebè. Sono state così adottate le direttive 91/321 e 96/5, le quali stabiliscono norme in materia di composizione ed etichettatura riguardanti, rispettivamente, gli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento destinati ai bambini in buona salute, e gli alimenti a base di cereali e gli altri alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia".

Il problema allora è quello di sapere se gli obblighi specifici in materia di etichettatura di cui al regolamento n. 1139/98 si applichino parimenti ai prodotti alimentari destinati all'alimentazione particolare dei lattanti e dei bambini nella prima infanzia.

La Corte precisa che "dall'art. 7, nn. 1 e 4, della direttiva 89/398, interpretato alla luce del quarto 'considerando' della medesima direttiva, risulta che disposizioni in materia di etichettatura quali quelle previste dal regolamento 1139/98 sono applicabili, in linea di principio, ai prodotti alimentari destinati all'alimentazione particolare ai quali si applica questa direttiva, ossia a quelli che mirano a soddisfare un obiettivo nutrizionale particolare di determinate categorie di persone, **a meno che non sia necessario prevedere una deroga a queste disposizioni al fine di garantire che l'obiettivo nutrizionale specifico di cui trattasi venga raggiunto** (vedi in tal senso, sentenza 16 dicembre 1999, causa C-101/98, UDL, Racc. pag I-8841, punti 15 e 18).

Tuttavia, secondo la Corte, ciò non è riscontrabile nella fattispecie in esame. Infatti, "le direttive 91/321 e 96/5 non contengono obblighi particolari in materia di etichettatura relativi alla presenza di materiale derivato da OGM che deroghino, per quanto concerne prodotti alimentari destinati ai lattanti o ai bambini nella prima infanzia, a quelle di cui il regolamento n. 1139/98. A tutt'oggi, obblighi di tal genere non sono considerati pertanto necessari per conseguire l'obiettivo nutrizionale particolare dei lattanti e dei bambini nella prima infanzia. Pertanto, in assenza di qualsiasi indizio in senso contrario ricavabile dal suo disposto o dal contesto o dalla finalità dell'art. 2, n. 2, lett. b) del regolamento n. 1139/98 **questa disposizione deve essere interpretata nel senso che l'esenzione che essa prevede dagli obblighi particolari in materia di etichettatura, contenuti nel detto regolamento, si applica parimenti ai prodotti alimentari destinati all'alimentazione particolare dei lattanti e dei bambini nella prima infanzia, cui si applica la direttiva 89/398**".

Nell'enunciare tale principio interpretativo, la Corte ha affermato che, al caso in esame, non può applicarsi il principio di precauzione.

7. Il principio di precauzione: non applicazione.

Secondo il Codacons, le attuali tecniche che consentono di individuare la presenza di OGM nei prodotti alimentari, non avrebbero dato alcuna certezza allorché si trattava di misurare esattamente l'entità di tale presenza e, quindi, non sarebbe stato possibile determinarla nei prodotti alimentari destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia. Si sarebbe allora dovuto applicare il principio di precauzione ed indicare in etichetta la possibile presenza accidentale di OGM anche se non superiore all'1% (ora 0,90%).

La Corte non ha ritenuto di accogliere tale tesi.

Per meglio comprendere la decisione della Corte è opportuno ricordare che il principio di precauzione ha trovato la sua codificazione nell'art. 7 del regolamento n. 178/02/CE, il quale recita: 1. "*Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello*

elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni necessarie al commercio che siano necessarie per raggiungere l'elevato livello di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono esaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica per realizzare una valutazione del rischio più esauriente".

La particolare formulazione dell'articolo pone, già a prima vista, la questione fondamentale del tipo di regole desumibili dal principio di precauzione. L'art. 7 caratterizza infatti detto principio come norma facoltativa, là dove stabilisce che, in situazioni di incertezza scientifica, " possono essere adottate (...) misure provvisorie di gestione del rischio". Nel redigere il regolamento n. 178/02, il legislatore comunitario ha dunque preferito limitarsi ad un' inquadramento parziale del principio di precauzione: quest'ultimo può essere altresì concepito come potenziale fonte di obblighi, ed è anzi in "forma obbligatoria" che lo si è originariamente pensato e codificato quale principio del diritto ambientale sia internazionale che comunitario (11).

Il problema consiste nel sapere se, oltre a disciplinare l'azione del legislatore comunitario (in senso facoltativo), tale disposizione si rivolga anche agli Stati membri. In base ad un'interpretazione contestuale e sintetica dell'art. 7 si può rispondere a tale quesito in senso affermativo.

In primo luogo, attribuendo esplicitamente agli Stati membri la facoltà di invocare il principio di precauzione per giustificare l'adozione di provvedimenti restrittivi, in deroga alle norme sulla libera circolazione, l'art. 7 si limita a "registrare", nella sostanza, quanto poteva già desumersi da una consolidata giurisprudenza, secondo la quale, in assenza di armonizzazione, gli Stati membri sono liberi di stabilire il grado di protezione sanitaria che intendono assicurare al proprio interno (12). Se, infatti, in tali situazioni vige il principio della libera scelta del livello di tutela, ai soggetti che ne beneficiano non si può negare il diritto di agire ispirandosi a considerazioni di natura precauzionale.

Nel prendere in esame le applicazioni del principio di precauzione, la Corte di giustizia, nella sentenza del 9 settembre 2003 in Causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura*, in *Raccolta 2003*, pag. I-08105, ha evidenziato che "quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi".

La Corte ha precisato altresì che "possono essere adottate misure in conformità dell'art. 12 del regolamento 258/97, interpretato alla luce del principio di precauzione, ancorché la realizzazione di una valutazione scientifica dei rischi quanto più possibile

completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, si riveli impossibile a causa dell'insufficienza dei dati scientifici disponibili.

Tali misure presuppongono in particolare che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità nazionali riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare che siano offerti sul mercato nuovi prodotti alimentari potenzialmente pericolosi per la salute umana".

Nella fattispecie in esame, la Corte, nel respingere la tesi del Codacons, ha statuito che, se è pur vero che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano pienamente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi, tuttavia la valutazione del rischio non può fondarsi su considerazioni puramente ipotetiche.

Nella sentenza si legge che, nella fattispecie in esame "l'ottavo 'considerando' del regolamento n. 258/97 enuncia che gli obblighi specifici supplementari in materia di etichettatura previsti da questo regolamento mirano a garantire che il consumatore disponga delle informazioni necessarie sui prodotti alimentari di cui trattasi. Esso aggiunge che questi ultimi devono essere sicuri per la salute umana e che questa assicurazione deve essere fornita dal rispetto della procedura di autorizzazione prevista nella direttiva 90/220 e/o della procedura di valutazione specifica che il regolamento medesimo ha stabilito.

Infatti, l'immissione in commercio di OGM di cui al regolamento n. 1139/98 può avvenire solo se questi ultimi siano stati preventivamente autorizzati in esito a una valutazione dei rischi diretta a garantire che, in considerazione delle conclusioni di una siffatta valutazione questi ultimi non comportino pericoli per i consumatori. Il principio di precauzione va eventualmente tenuto presente nell'ambito di una siffatta procedura di decisione".

Da ciò consegue "che l'art. 2 n. 2, lett. B), del regolamento n. 1139/98 deve essere interpretato nel senso che l'esenzione che esso prevede dall'obbligo, stabilito dall'art. 2, nn. 1 e 3, del medesimo regolamento, di un'indicazione, nell'etichetta di prodotti alimentari, della presenza di materiale derivato da taluni OGM, nel caso in cui tale presenza derivi da una contaminazione accidentale e non superi un livello di minimis dell'1%, si applica parimenti ai prodotti alimentari destinati all'alimentazione particolare dei lattanti e dei bambini nella prima infanzia".

La mancata applicazione del principio di precauzione alla fattispecie in esame lascia, a nostro avviso, qualche margine di dubbio.

Il ricorso al principio di precauzione, interviene infatti unicamente in ipotesi di rischio potenziale, anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato, o la sua portata quantificata o i suoi effetti determinati per l'insufficienza o il carattere non concludente dei dati scientifici, anche se esso non può in nessun caso

legittimare l'adozione di decisioni arbitrarie da parte degli Stati membri.

Non sembra allora convincente l'affermazione dell'avvocato generale nelle conclusioni (poi accolte dalla Corte) presentate il 3 marzo 2005 (punto n. 100) nelle quali si legge: "ritengo che non sia necessario imporre, in una fase ulteriore, in nome di questo principio, il rispetto degli obblighi di etichettatura di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1139/98 per i prodotti alimentari destinati a lattanti e a bambini nella prima infanzia, anche qualora detti prodotti siano stati oggetti di una contaminazione puramente accidentale che (indipendentemente dal progresso delle tecniche di individuazione degli OGM) resti contenuta entro bassi limiti".

Se, come sostiene la Corte, la valutazione dei rischi

effettuata in sede di autorizzazione è idonea e sufficiente a superare il principio di precauzione, esso allora troverà applicazione solo in ipotesi residuali, solo quando il rischio si sia presentato con carattere di novità rispetto alla immissione in commercio del prodotto.

Nel caso in esame, trattandosi di alimenti destinati ad una fascia di consumatori la cui salute necessita di una particolare tutela, equiparare sic et simpliciter gli adulti ai lattanti ed ai bambini della prima infanzia e non fare evidenziare sull'etichetta la possibile contaminazione accidentale da OGM, significa esporre a rischio proprio coloro che meritano una più accentuata protezione, senza avere alcuna certezza che per i destinatari dell'alimento bassi limiti di esposizione non siano pericolosi.

NOTE

1) Essa, peraltro, è stata modificata a più riprese ed in maniera sostanziale e si è proceduto alla sua codificazione mediante la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000, recepita in Italia con D.lvo 23.6.2003 n. 181.

2) Vedi ora art. 4 direttiva 2000/13/CE che ha ripreso sostanzialmente tali disposizioni.

3) Recepita con Decreto Ministeriale 6.4.1994 n. 500, modificato successivamente ed in ultimo dal Decreto Ministeriali 31.5.2001 n. 371 che, all'art. 4, ha inserito al primo comma il seguente periodo: "è escluso, in ogni caso, l'uso di materiale derivato da organismi geneticamente modificati, salva la tolleranza prevista dal Regolamento 49/2000".

4) Direttiva 96/5/CE e direttiva 98/36/CE, recepite con DPR 7.4.1999 n. 128, modificato con DPR 111.4.2000 n. 132.

5) 1. Fatti salvi gli altri requisiti in materia di etichettatura dei prodotti alimentari previsti dalla legislazione comunitaria, per informare il consumatore finale si applicano ai prodotti alimentari i seguenti **requisiti specifici supplementari** in materia di etichettatura:

a) indicazione di qualsiasi caratteristica o proprietà alimentare quali:

- composizione,

- valore nutritivo o effetti nutritivi,

- uso al quale è destinato il prodotto alimentare,

che rendano il nuovo prodotto o ingrediente alimentare non più equivalente a un prodotto o ingrediente alimentare esistente.

Ai fini del presente articolo, un nuovo alimento o ingrediente alimentare non è più considerato equivalente qualora una valutazione scientifica basata su un'analisi appropriata dei dati esistenti possa dimostrare che le caratteristiche valutate sono diverse rispetto ad un alimento o ingrediente alimentare convenzionale, tenuto conto dei limiti accettati di variazione naturale di tali caratteristiche.

In tal caso, l'etichettatura menziona dette caratteristiche o proprietà modificate, corredate dell'indicazione del metodo con il quale esse sono state ottenute;

b) indicazione della presenza nel nuovo prodotto o ingrediente alimentare di sostanze che non sono presenti in un alimento equivalente esistente e che possono avere ripercussioni sulla salute di taluni gruppi di popolazione;

c) indicazione della presenza nel nuovo prodotto o ingrediente alimentare di sostanze che non sono presenti nell'alimento equivalente esistente, e che danno luogo a preoccupazioni di ordine etico;

d) indicazione della presenza di un organismo geneticamente modificato con tecniche di modificazione genetica, il cui elenco figura all'allegato I A, parte I della direttiva 90/220/CEE.

6) Sia il regolamento 1139/98, quanto l'art. 8 n. 1 lett. D) del regolamento n. 258/97 sono stati abrogati mediante il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 22 settembre 2003 n. 1829, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

7) A partire dal 18 aprile 2004, tanto il regolamento n. 1139/98, quanto l'art. 8, n. 1, lett. d) del regolamento n. 258/97 sono stati abrogati mediante il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 22 settembre 2003 n. 1829, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati e l'esenzione dagli obblighi specifici in materia di etichettatura, in caso di contaminazione fortuita o accidentale mediante OGM è stato stabilito nel livello di minimis pari allo 0,9%.

8) Il D.M. è stato modificato con D.M. 1.6.1998 n. 518, D.M. 31.5.2001 n. 371 e con D.M. 22.2.2005 n. 46.

9) Il Codacons aveva sollevato questione della legittimità dell'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento 1139/98, nel caso in cui la Corte fosse giunta alla conclusione che questa disposizione potesse applicarsi parimenti ai prodotti alimentari destinati ai lattanti o ai bambini nella prima infanzia.

10) La direttiva 89/398/CEE è stata recepita in Italia con d.lvo 27.1.1992 n. 111; è stata modificata dalla direttiva CE 96/84 del Parlamento e del Consiglio del 19.12.1996 e dalla direttiva CE 1999/41 del Parlamento e del Consiglio del 7.6.1999, recepita con Decreto Minisan del 23.4.2001.

11) La sicurezza alimentare nell'Unione europea, Commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, Cedam, 2003;

12) Sentenza 20 maggio 1976, in causa 104/75, *De Peijper*, in *Raccolta*, p. 613, punto 15. Sentenza 14 luglio 1983, causa 174/82, *Sandoz*, in *Raccolta*, p. 2445, punto 16.

Cass. Pen. Sez. III

Sent. n. 26377 del 20.04.05; Pres. Savignano, est. Onorato, ric. Proc. Repubblica Trib. Venezia

Massima

Aragoste e molluschi bivalvi (cannolicchi). Misure inferiori alle taglie minime previste. Sequestro probatorio presso il ristoratore. Convalida. Partita di pesce munita di bollo sanitario. Non opera trattandosi di nulla osta attinente a profili sanitari e non la tutela del novellame.

SVOLGIMENTO DEL PROCEDIMENTO

1 - Con decreto del 28.10.2004 il pubblico ministero presso il tribunale di Venezia convalidava il sequestro probatorio, eseguito d'urgenza da ufficiali della polizia giudiziaria della guardia costiera di Venezia, relativamente a kg. 5,100 di aragoste (n. 12) e kg. 8,700 di molluschi bivalvi (cannolicchi), perché di misura inferiore alle taglie minime previste dalle norme vigenti. Nel convalidare il sequestro, il pubblico ministero disponeva che i beni sequestrati fossero devoluti in beneficenza a un istituto umanitario.

Il pescato era stato sequestrato presso il ristoratore Sergio Tuzzato, che lo deteneva e che pertanto veniva sottoposto a indagini per la contravvenzione prevista dall'art. 15, comma 1, lett. c) della legge 14.7.1965 n. 963, in relazione agli artt. 88 e 89 del D.P.R. 2.10.1968 n. 1639, e punita dagli artt. 24, comma 1, e 25, lett. a) della suddetta legge 963/1965.

..omissis..

Osservava il tribunale:

a) che le 12 aragoste provenivano incontestabilmente dalla Repubblica del Sud Africa ed erano state pescate nell'oceano indiano, mentre la normativa italiana poteva imporre misure protettive delle risorse biologiche solo nelle acque territoriali, come peraltro risultava dall'art. 1 del citato D.P.R. 1639/1968;

b) che i cannolicchi erano certamente di misura inferiore di circa 1 cm. Alla taglia minima di 8 cm. e tuttavia il Tuzzato, che, nella sua qualità di ristoratore, aveva acquistato la partita già confezionata, non aveva un obbligo di controllare una differenza così piccola. Inoltre i destinatari principali della normativa di protezione del novellame sono i pescatori, e solo in subordine anche i trasportatori e i commercianti, ma "nei limiti in cui vi sia un'attività diretta di cessione o confezionamento finalizzata alla immissione nel mercato di novellame protetto e pertanto sia esigibile da parte di costoro un controllo preventivo", controllo che invece non è esigibile "da parte degli utilizzatori o consumatori finali di pescato già confezionato e regolarmente certificato dalle autorità sanitarie e veterinarie".

3 - Avverso tale ordinanza ha proposto ricorso il procuratore della Repubblica veneziano, deducendo due motivi a sostegno.

3.1 - Col primo denuncia incompetenza *ratione materiae* del tribunale "distrettuale", che è competente in tema di misure cautelari personali ex art. 309, comma 7, c.p.p., mentre in tema di sequestro probatorio la competenza è attribuita al tribunale circondariale del capoluogo della provincia in cui ha sede l'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento impugnato, a mente degli artt. 355, comma 3, e 324, comma 5, c.p.p..

3.2 - Col secondo motivo il ricorrente denuncia inosservanza o erronea interpretazione di norme giuridiche.

In particolare contesta che il D.P.R. 1639/1968 sia applicabile soltanto alla pesca nelle acque territoriali marittime e afferma che lo stato italiano ha la potestà di disciplinare la commercializzazione sul proprio territorio nazionale del pesce di taglia minima prevista dai regolamenti comunitari.

Afferma inoltre che il c.d. Bollo sanitario, rilasciato dall'ufficiale veterinario a seguito di un controllo a campione sul pescato, non ha influenza ai fini del reato contestato.

Aggiunge infine che la tolleranza del 10%, pure evocata dal tribunale, è ormai inoperante per incompatibilità con l'art. 6, comma 1, d.p.r. 153/2004.

MOTIVI DELLA DECISIONE

..omissis..

5 - E' invece fondato il secondo motivo di ricorso.

Occorre ricordare che il sequestro *de quo* è stato eseguito nell'ottobre 2004, quando erano già entrati in vigore i decreti legislativi nn. 153 e 154 del 26.5.2004, emanati in base alla legge delega n. 38 del 7.3.2003. Orbene, l'art. 10 del d.lgs. 153/2004 (in materia di pesca marittima) ha, espressamente abrogato - tra gli altri - l'art. 1 della legge 14.7.1965 n. 963, che definiva la sfera di applicazione della stessa legge, limitandola alla pesca esercitata nelle acque rientranti nelle attribuzioni conferite dalle leggi vigenti al ministero della marina mercantile e, limitatamente ai cittadini italiani, nel mare libero. L'obiettivo del decreto legislativo n. 153/2004 è invece individuato nella disciplina e nel controllo sulla pesca marittima svolta dai pescatori e dagli altri soggetti per i quali è responsabile, direttamente o indirettamente, lo stato italiano secondo le pertinenti

norme comunitarie e internazionali (art. 1 dello stesso decreto).

Resta comunque in vigore l'art. 15 della legge 963/1965, il quale, al fine di tutelare le risorse biologiche delle acque marine ed assicurare il disciplinato esercizio della pesca, fa divieto di pescare, detenere, trasportare e commercializzare il novellame di qualunque specie vivente marina oppure le specie di cui sia vietata la cattura in qualunque stadio di crescita, senza la preventiva autorizzazione del ministero competente (lett. c) dello stesso articolo).

Tale divieto è sanzionato penalmente dall'art. 24, che prevede al riguardo, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, la pena dell'arresto da un mese ad un anno o l'ammenda da uno a sei milioni di lire. L'art. 25 prevede poi, come "pena accessoria", la confisca del pescato, con la possibilità per l'interessato di ottenerne la restituzione, previo deposito di una somma di denaro di importo equivalente al suo valore commerciale: nel qual caso la confisca si trasferisce alla somma depositata.

In conclusione, non può dubitarsi che chiunque detiene o commercializza nel territorio italiano novellame di qualunque specie - anche se pescato fuori delle acque territoriali italiane - è soggetto alla norma penale suddetta in virtù delle regole generali stabilite dagli artt. 3 e 6 del codice penale, secondo cui la legge penale italiana obbliga tutti coloro che si trovano nel territorio dello stato e chiunque commette un reato nel territorio dello stato è punito secondo la legge italiana.

Per conseguenza il Tuzzato, gestore di un ristorante a Venezia, era obbligato al rispetto della suddetta norma dell'art. 15 lett. c) della legge 14.7.1965 n. 963; e l'ha invece violata dal momento che deteneva nel territorio italiano aragoste di misura inferiore alle taglie minime previste dalle norme vigenti, anche se esse provenivano dalla Repubblica del Sud Africa ed erano state pescate nell'oceano indiano.

5.1 - Per l'esattezza tutte le aragoste erano di misura inferiore ai 30 cm. Di lunghezza totale previsti dall'art. 88 del D.P.R. 1639/1968, misurati cioè dall'apice dell'occhio fino all'estremità posteriori dell'aragosta, compreso il telson, come precisa l'art. 90 secondo comma, dello stesso decreto.

Giova notare che l'allegato IV del reg. Ce n. 1626/94 prevede invece una taglia minima di 240 mm. di lunghezza totale; ma la Repubblica Italiana si è avvalsa della facoltà di dettare norme maggiormente restrittive, consentita dall'art. 1, comma 2, dello stesso regolamento comunitario.

Inoltre tutte le aragoste erano anche di misura inferiore ai 9,50 mm. di carapace secondo gli allegati XII e XIII del Reg. CE n. 850 del 30.3.1998, modificato dal Reg. CE n. 724 del 4.4.2001.

Insomma, tutte le aragoste sequestrate erano sicuramente di taglie inferiori a quelle minime previste dalla normativa nazionale e comunitaria.

6 - quanto ai cannolicchi, l'art. 89 del citato D.P.R. 14.7.1965 n. 963 prevedeva come dimensione minima

quella di cm. 6, poi aumentata a cm. 8 dall'art. 1 del decreto ministeriale 16.7.1986.

I cannolicchi sequestrati al ristoratore Tuzzato, secondo l'ordinanza impugnata avevano dimensione inferiore di circa un centimetro (ma in realtà, secondo il verbale di sequestro allegato dal p.m. al ricorso, misuravano da 6 a 6,5 cm.).

Al riguardo, il tribunale del riesame ha in sostanza osservato che il controllo su una differenza così piccola non poteva incombere sul ristoratore, giacché ogni detentore o commerciante che non sia anche pescatore dei cannolicchi (come di altri molluschi bivalvi o di crostacei), benché formalmente destinatario della norma, non può verificare preventivamente se il pescato contenga una quantità di esemplari di novellame superiore al 10% tollerato dalla normativa vigente.

La tesi, che pure è stata avallata in passato da questa corte (sez. III, n. 8790 del 28.7.1998 P.M. in proc. Morri, rv. 212037), non è oggi più sostenibile.

6.1 - non c'è dubbio che la tolleranza del dieci per cento di novellame costituisce una deroga legittima al divieto di pesca del novellame stabilito in via generale dall'art. 15 lett. c) della legge 963/1965, in quanto è stata introdotta dall'art. 91 del regolamento di esecuzione della stessa legge (D.P.R. 2.10.1968 n. 1639), così come modificato dall'art. 1 del D.M. 21.4.1983 il tutto in conformità a quanto previsto dalla legge stessa, che ha espressamente affidato al regolamento la disciplina particolare della pesca del novellame (lett. a) dell'art 14) e ha inoltre facoltizzato il ministro competente a emanare altre norme in materia anche in deroga alle norme regolamentari (art. 32) (Cass. Sez. III n. 1212 del 2.2.1994, Senigaglia, rv. 196480).

Ma il contenuto di questa normativa di rango inferiore che disciplina la tolleranza del novellame è venuto cambiando nel tempo in modo rilevante per il presente *thema decidendum*.

Infatti il più volte citato art. 91 del D.P.R. 1639/1968, come modificato dall'art. 1 D.M. 21.4.1983, stabiliva che, per ogni specie di pesci, crostacei e molluschi bivalvi, "*sul totale catturato è tollerata la presenza di non più del 10% calcolato sul peso e, ove possibile, sul volume di esemplari aventi dimensioni inferiori a quelle previste nei precedenti articoli, 87, 88 e 89*". Su questa base, proprio perché la tolleranza è calcolata sul totale delle specie catturate, è comprensibile e giustificata l'argomentazione del tribunale veneziano e della sentenza Senigaglia, secondo cui non può essere chiesto al commerciante il controllo sul pescato per calcolare se è stata superata o no la soglia di tolleranza.

Ma un successivo decreto ministeriale del 21.7.1998, avente per oggetto la pesca dei molluschi bivalvi, ha stabilito che "*in ogni confezione del prodotto pescato è ammessa una tolleranza di molluschi bivalvi aventi dimensioni inferiori a quelle previste di non più del 10% calcolato sul peso*". Per conseguenza, poiché in relazione ai molluschi bivalvi (lamellibranchi) la tolleranza è calcolata su ogni singola confezione e non sul totale del pescato, è evidente che anche i

commercianti, e non solo i pescatori, sono in grado di verificare se è superata o meno la percentuale di novellame tollerata, e quindi devono rispondere del reato nel caso in cui detta percentuale sia stata superata (v. Cass. Sez. III, n. 19766 del 29.4.2003, Conventi, rv. 224883; Cass. Sez. III, n. 8428 del 26.2.2004, Spinosa, rv. 227406).

In seguito il D.M. 21.7.1998 è stato abrogato dal D.M. 22.12.2000, che contestualmente, con l'art. 3, ha espressamente confermato le dimensioni minime per i molluschi bivalvi stabilite dall'art. 89 del D.P.R. 1639/1968, e ha ammesso una tolleranza del 10% sulla "intera partita".

Poiché quest'ultimo decreto ministeriale non ha ripristinato la nozione di "totale catturato" o "totale pescato" quale parametro cui rapportare la percentuale tollerata di novellame, si deve ritenere che nulla è cambiato rispetto al precedente decreto ministeriale per quanto riguarda il dovere-potere che anche al commerciante incombe di controllare la percentuale di tolleranza sulla confezione o sulla intera partita di molluschi bivalvi da lui acquistata per le sue esigenze commerciali.

6.2 Da ultimo, ma solo per i pesci, la tolleranza relativa al novellame appare superata o comunque radicalmente modificata dal succitato d.lgs. 26.5.2004 n. 153, il cui art. 6 - genericamente evocato dal p.m. ricorrente senza distinguere tra pesci, crostacei e molluschi - testualmente dispone: "*1 - fermo restando il divieto comunitario di sbarco, trasporto, trasbordo, e commercializzazione di esemplari di specie ittiche al di sotto della taglia minima prevista dai regolamenti comunitari, non è sanzionabile la cattura accidentale o accessoria di tali esemplari, realizzata con attrezzi*

conformi alle norme comunitarie e autorizzati dalla licenza di pesca. 2 - la commercializzazione di cui al comma 1 è sanzionata con la sospensione dell'esercizio commerciale da cinque a dieci giorni". In base a questa nuova norma è evidente che per i pesci, ma non per i crostacei e i molluschi bivalvi, è tollerata solo la cattura accidentale e accessoria di novellame, quando avvenga con attrezzi legittimi, sempreché il pescato sotto misura venga totalmente rilasciato in mare prima dell'approdo. In altri termini, è tollerata solo la cattura accidentale, senza alcun limite quantitativo, ma non la commercializzazione di novellame, che è vietata senza alcun margine di tolleranza.

7 - per tutte le suesposte ragioni il sequestro probatorio *de quo* deve ritenersi legittimo, atteso che sussisteva *fumus* del reato di cui agli artt. 15 e 24 della legge 14.7.1965 n. 963, e considerato che la misura processuale ha colpito aragoste e cannolicchi che costituivano il corpo del reato medesimo. Che poi la confezione di cannolicchi comprata dal Tuzzato fosse munita del nulla osta da parte dell'ufficio veterinario (c.d. Bollo sanitario) evidentemente non esclude il reato, trattandosi di nulla osta che attiene ai profili sanitari e non alla tutela del novellame.

Pertanto la impugnata ordinanza 7.12.2004 del tribunale di Venezia va annullata senza rinvio, con l'effetto di ripristinare la convalida del sequestro legittimamente disposta dal pubblico ministero col suo decreto del 28.10.2004.

P.Q.M.

la Corte di Cassazione annulla senza rinvio l'ordinanza impugnata.

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**

Registrazione del Trib. di Milano n. 128 del 13.3.1993 - Stampato in proprio - Abbonamento per il 2005 € 52
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)