

## ■ Formaggi freschi a pasta filata

# Mozzarelle Criticità su vendita e confezionamento

Se il punto vendita è esterno al caseificio

di Carlo e Corinna Correra

Avvocati ed Esperti di Legislazione degli Alimenti

**I formaggi freschi  
a pasta filata, come  
le mozzarelle,  
possono essere detenuti  
per la vendita, presso  
i punti vendita esterni  
al caseificio di produzione,  
allo "stato sfuso"  
ed essere ceduti  
alla clientela  
con le modalità del  
"preincarto"  
o vi dovranno pervenire  
già "preconfezionati"?  
Considerazioni  
su norme di riferimento  
e autorità sanzionatorie**

**È** ormai fenomeno quanto mai diffuso quello dei "punti vendita" del caseificio ubicati anche fuori dall'azienda casearia seppure in locali destinati esclusivamente alla vendita dei prodotti caseari aziendali.

Questa modalità di distribuzione commerciale per i cosiddetti "formaggi freschi a pasta filata" (mozzarelle, fiordilatte, provole e simili) ha una particolare valenza giuridica da quando (dalla legge n. 321 del 18 giugno 1985 fino all'art. 23 del decreto legislativo 109/1992) il legislatore italiano ha introdotto – solo per questa tipologia casearia – l'obbligo del "preconfezionamento all'origine" se venduta fuori dal caseificio di produzione.

Invece all'interno, ovvero "nel punto vendita", dell'azienda casearia sarà lecita la vendita anche con la semplice modalità del "preincarto". In tal senso, infatti, così prevede sempre il suddetto art. 23, stabilendo:

«2. I formaggi freschi a pasta filata possono essere venduti nei caseifici di produzione preincartati».

Ed a questo punto dobbiamo ricordare che come "prodotto preincartato" si deve intendere (ai sensi dell'art. 1, par. 2, lett. d), del d.lgs. 109/1992) «l'unità di vendita costituita da un prodotto alimentare e dall'involucro nel quale è stato posto o avvolto negli esercizi di vendita».

Nozione, questa, peraltro sostanzialmente coincidente con quella di "alimento non preimballa-

to” sopraggiunta con il regolamento (UE) 1169/2011 (vedi art. 2, punto 2, lett. e). A questo punto, però, e non da adesso, si è posto il quesito se alla “vendita in caseificio”, di cui all’art. 23 suddetto, può essere equiparata quella presso il “punto vendita” del caseificio medesimo e dovunque questo “punto vendita” si trovi ovvero anche se collocato all’esterno dell’azienda casearia di produzione.

### Il “punto vendita” del caseificio

In effetti, il “punto vendita” di una qualsiasi azienda alimentare, e quindi anche di quella casearia, dovendosi identificare con il locale in cui è consentito l’accesso al pubblico per gli acquisti dei prodotti aziendali, è necessariamente ubicato fuori dai locali di lavorazione (e deposito) aziendali.

Tale collocazione – “fuori” – potrà essere tanto in assoluta contiguità ovvero in adiacenza fisico/logistica con la rimanente struttura aziendale, ma potrebbe anche essere da questa distanziata di pochi o tanti metri, anche centinaia, ma pur sempre e comunque all’interno della stessa cinta aziendale.

Nessun dubbio che, a fronte di una tale collocazione logistica del “punto vendita”, possa essere considerata come avvenuta “all’interno dell’azienda casearia” l’attività di vendita al pubblico dei prodotti fabbricati nella stessa: e questo anche ai fini ed agli effetti della particolare deroga all’obbligo di preconfezionamento dei “formaggi freschi a pasta filata” di cui all’art. 23 del d.lgs. 109/1992.

Il dubbio invece è stato posto, e ben concretamente, dal momento che ne sono scaturiti verbali di conte-

stazione di illeciti amministrativi da parte degli organi di controllo, in relazione a quei “punti vendita” collocati “fuori” dal caseificio, a distanze a volte anche cospicue dallo stesso ovvero anche a centinaia di chilometri di distanza.

In questi casi ed a fronte di “punti vendita” in cui sono offerti al pubblico solo, e rigorosamente solo, prodotti dell’azienda alimentare titolare del locale di vendita “esterno” alla struttura aziendale, potrà operare la deroga – di cui al comma 2 dell’art. 23 del d.lgs. 109/1992 – quando si tratta di “formaggi freschi a pasta filata”?

In pratica: questi formaggi potranno essere detenuti per la vendita allo “stato sfuso” ed essere ceduti alla clientela con le modalità del “preincarto” o vi dovranno invece pervenire già “preconfezionati” dal “caseificio/madre”?

### Le circolari del ministro della Sanità

In realtà, nel senso di un’interpretazione favorevole alla prima soluzione, cioè alla soluzione dell’equivalenza tra tutti i “punti vendita” del caseificio, anche quelli “esterni” cioè, si espresse – sia pur riferendosi *in primis* ad altra normativa – il Ministro della Sanità con la circolare n. 16 del 1° dicembre 1997.

Invero, detta circolare, sia pure emanata per fornire – secondo la stessa titolazione – «chiarimenti in materia di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, n. 54, concernente il regolamento di attuazione delle direttive 92/46 e 92/47/CEE in materia di produzione e immissione sul mercato di latte e prodotti a base di latte», sub punto 2 così testualmente chiariva:

«[...] può considerarsi vendita diretta al consumatore finale oltre a quella effettuata nell’azienda di produzione anche quella effettuata dal produttore [...]»



© Icponline.it

in locali di vendita non adiacenti all'azienda, ma intestati alla stessa ragione sociale».

Applicata alla questione interpretativa che stiamo esaminando è di tutta evidenza la piena equiparazione tra vendita in caseificio e vendita in "punto vendita" esterno (o "non adiacente" che dir si voglia) anche quando si tratti di formaggi freschi a pasta filata.

Senonché, va pur ricordato, lo stesso ministro della Sanità, appena pochi mesi dopo l'emissione della circolare 16/1997, con altra nota del 21 ottobre 1998, avente ad oggetto specificatamente proprio la questione del «confezionamento e vendita di formaggi freschi a pasta filata», riteneva doveroso chiarire che le soluzioni sulla "vendita diretta" di latte e derivati al consumatore finale, anche attraverso un punto vendita del caseificio, non si applicano alla deroga per il preconfezionamento dei «formaggi freschi a pasta filata» di cui all'art. 23 del d.lgs. 109/1992.

Le motivazioni per tale presa di posizione furono così testualmente formulate dal ministro in questa nuova circolare:

«Altresì, l'art. 23 del d.lgs. 109/1992 sancisce l'obbligo di vendere i formaggi freschi a pasta filata preconfezionati all'origine. Lo stesso articolo, al punto 2), delinea l'unico caso in cui i formaggi di cui sopra possono essere venduti preincartati e cioè quando vengono venduti nei caseifici di produzione.

Pertanto, per la vendita di formaggi freschi a pasta filata preincartati non è considerato elemento essenziale per la vendita diretta del produttore, ma viene evidenziata la possibilità di vendita nel solo caseificio di produzione.

Appare chiaro, quindi, che la presentazione commerciale del prodotto di cui trattasi è definita non dalla vendita diretta al consumatore finale, ma dalla vendita diretta del produttore nel solo caseificio di produzione».

Una motivazione questa che, sia detto con chiarezza, di "motivi" in realtà ne adduce pochi o niente.

Ovvero, a tutto concedere, si è di fronte ad una motivazione quanto mai laconicamente legata alla lettera della normativa: invero, solo così pos-

siamo commentare il passaggio secondo cui "la presentazione commerciale" del prodotto ovvero, e tradotto con più chiarezza, le modalità del "preconfezionamento" o quella del "preincarto" dipendono solo dalla circostanza che la "vendita diretta" da parte del produttore avvenga solo nel caseificio (testualmente: «è definita non dalla vendita diretta al consumatore finale, ma dalla vendita diretta del produttore nel solo caseificio di produzione»! ).

In altre parole, siamo al cospetto di un'interpretazione "letterale" (a nostro giudizio, una "non-motivazione") della norma di cui all'art. 23, comma 2, suddetto, laddove ci saremmo aspettati che il ministro esplicitasse le sue motivazioni "sanitarie" di sostanza ovvero quegli argomenti attinenti alla tutela della salute del consumatore che, a suo giudizio, lo portavano ad escludere, con il conforto della norma, la possibilità per l'operatore del settore alimentare caseario di avvalersi della deroga del "preincarto" per le mozzarelle vendute al pubblico nei locali di "punti vendita" esterni del suo caseificio.

Un'interpretazione letterale invece questa che, a pensarci bene, se applicata sino in fondo, comporterebbe addirittura l'accesso dei consumatori acquirenti nei locali di lavorazione dei latticini («vendita diretta del produttore [...] nel solo caseificio di produzione») per poterli acquistare "non preconfezionati".

Un'interpretazione che dunque non risulta supportata da nessuna motivazione "sanitaria" da parte del ministro competente e che peraltro risulta comunque superata dal soprallungare di altre normative comunitarie.

Intendiamo riferirci, infatti, alle norme comunitarie introduttive dell'obbligo di rintracciabilità degli alimenti ovvero alla norma di cui all'art. 18 del reg. (CE) 178/2002, garantita con sanzioni (amministrative) dal legislatore italiano con il decreto legislativo 290/2006.

Disposizioni queste che, correttamente applicate, consentono di soddisfare ampiamente le esigenze di "rintracciabilità" dei formaggi in questione anche quando gli stessi siano venduti con la modalità del "preincarto" in un punto vendita "esterno" al caseificio di produzione e nel quale siano venduti solo i latticini del suo caseificio.

## **L'autorità competente**

Abbiamo appena sopra accennato alla presunta "competenza" del ministro della Sanità sull'interpretazione di questa norma, che obbligherebbe al "preconfezionamento" i formaggi freschi a pasta filata venduti al pubblico in punti vendita fuori dal caseificio di produzione ed abbiamo pure visto, però, come la circolare ultima, e specifica sulla questione, ovvero quella del 21 ottobre 1998, in realtà di argomenti di natura "sanitaria" non ne presenti affatto a sostegno della soluzione avallata dal ministro della Sanità.

E questo, a nostro sommesso giudizio, non solo perché di argomenti (contrari alla soluzione del preincarto) non ve ne sono in assoluto, ma sicuramente perché le obbiezioni non potevano essere di natura sanitaria per una norma ed un obbligo di natura "non sanitaria", ma piuttosto di natura commerciale, quale appunto quelli del caso in esame.

In realtà, la questione della natura commerciale – e "non sanitaria" – delle norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari (tra le quali resta collocata questa dell'art. 23 in esame) è stata risolta

da tempo dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 401 del 19/26 ottobre 1992.

Invero, su ricorso della Regione Toscana che rivendicava la natura "sanitaria" della normativa ai fini dell'incameramento dei proventi delle relative sanzioni, la Corte riaffermò invece esplicitamente che la disciplina sull'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, e segnatamente quella di cui al d.lgs. 109/1992, va «riferita alla materia del commercio e della connessa protezione del consumatore, tendendo ad assicurare il massimo della trasparenza nella vendita dei prodotti».

Tale soluzione è stata successivamente recepita dalla Corte di Cassazione che – tra le altre, con sentenza n. 24724 del 20 febbraio 2007 – ha testualmente ribadito che il decreto legislativo 109/1992 "attiene preciupamente alla materia del commercio di competenza dello Stato".

In realtà – è il caso di puntualizzare – la Corte Costituzionale, con la succitata sentenza, ribadì la costituzionalità del comma 3 dell'art. 18 dell'originario testo del d.lgs. 109/1992, comma che destinava alle casse dello Stato i proventi dalle sanzioni per le violazioni al decreto medesimo, così formulandosi:

«3. L'importo relativo alle sanzioni di cui ai commi 1 e 2 dev'essere versato all'ufficio del registro competente per territorio».

Disposizione, questa, ormai sparita dall'ultimo testo dell'articolo 18 in esame il quale attualmente – in materia di "competenza sanzionatoria" – in realtà si sdoppia in due disposizioni ovvero nei commi 4 e 4-bis, così formulati:

«4. La competenza in materia di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie spetta alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenti per territorio.



4-bis. Nelle materie di propria competenza, spetta all'Ispettorato centrale repressioni frodi l'irrorazione delle sanzioni amministrative».

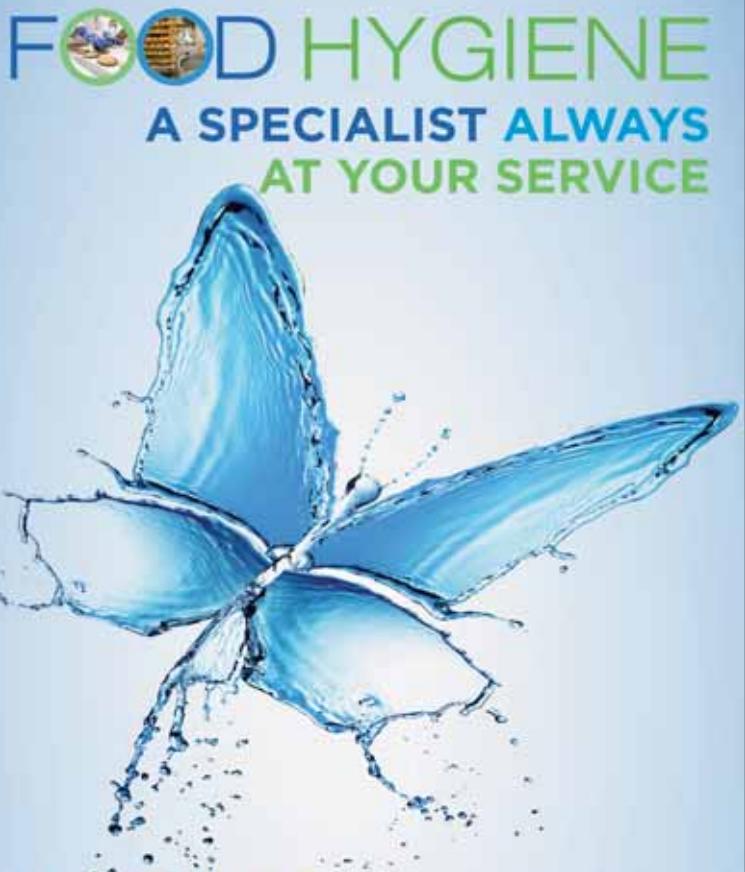
Disposizioni queste che – alla luce della suddetta pronuncia della Corte Costituzionale e del conseguente orientamento della Cassazione – a questo punto risultano:

- di dubbia costituzionalità (comma 4), se la competenza della Regione fosse intesa anche come introito delle sanzioni;
- o contraddittoria (comma 4 bis) in quanto sicuramente l'Ispettorato centrale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la repressione frodi (Icqrf) fonda la sua competenza proprio sulla natura commerciale delle disposizioni di cui si vuol sanzionare la violazione e, quindi, questa disposizione risulterebbe in contrasto con quella appena precedente del comma 4.

Nel frattempo, ovvero nella cronaca dei quotidiani controlli ufficiali, si assiste al disinvolto "ballo delle competenze": con verbali di contestazione delle medesime violazioni del d.lgs. 109/1992, compresa l'infrazione all'art. 23 sopra esaminato, inviati ora alla Regione ora al sindaco ora ancora all'Icqrf.

Con tanti saluti a principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico e costituzionale, quali quelli sulla certezza del diritto, sul giudice naturale, sulla terzietà del giudice ed altri ancora.

21



# FOOD HYGIENE

## A SPECIALIST ALWAYS AT YOUR SERVICE

### Aria pulita per l'igiene a 360°

Un Pool di Esperti consapevoli  
che la sicurezza alimentare  
si migliora anche controllando  
la qualità dell'aria.  
Soluzioni semplici, efficaci,  
sicure per il trattamento dell'aria  
nelle Industrie alimentari.

www.christeyns.com



www.christeyns.com



**CHRISTEYNS**

FOOD HYGIENE