

Carni suine trasformate

Novità sull'origine

Il nuovo decreto ministeriale del 16 settembre 2020

di **Corinna Correra**

Avvocato ed Esperta di Legislazione degli Alimenti

**Entrato in vigore
il 15 novembre,
il decreto presenta
diversi dubbi interpretativi.
Vediamo quali**

In una calorosa giornata romana di agosto, la ministra delle Politiche agricole alimentari e forestali, Teresa Bellanova, il ministro dello Sviluppo economico, Stefano Patuanelli, e il ministro della Salute, Roberto Speranza, hanno firmato un decreto sull'origine in etichetta delle carni suine trasformate.

Sempre in corsa il nostro Governo nazionale sul tema dell'indicazione in etichetta dell'origine dell'ingrediente primario, che, attraverso decreti ministeriali, va ad introdurre norme più stringenti per i nostri prodotti.

Lo ha già fatto – ricordiamo – a partire dal 6 dicembre 2016 con il decreto ministeriale sull'origine in etichetta della materia prima per il latte e per i prodotti lattiero-caseari, in forza della legge 4/2011, che prevedeva l'emanazione di decreti ministeriali nei settori più rilevanti dell'agroalimentare italiano sulla disciplina dell'indicazione del Paese di origine o luogo di provenienza della materia prima e dell'alimento trasformato.

La legge 4/2011 stabilì anche il profilo

sanzionatorio all'articolo 4, comma 10, ovvero una sanzione amministrativa pecuniaria con la possibilità di ravvisare ipotesi di reato attraverso la clausola "salvo che il fatto costituisca reato". Tutto questo, però, in modo, per così dire, "abusivo" in quanto la materia sull'origine territoriale degli alimenti e delle materie prime prevalenti rientra nella competenza del legislatore comunitario; tant'è che il decreto ministeriale sull'origine del latte rinvia per le sanzioni a quelle contenute nella "legge-madre" 4/2011.

Solo con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 1169/2011 tale legge trova la sua legittimazione nell'articolo 39, dove il legislatore comunitario consente agli Stati membri di introdurre indicazioni obbligatorie aggiuntive a quelle contenute nel regolamento comunitario, sempre che lo Stato provi un nesso tra la qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza e sempre che tali indicazioni obbligatorie complementari siano giustificate da esigenze di protezione della salute pubblica, di protezione del consumatore o di prevenzione delle frodi.

Una legittimazione a posteriori per la legge 4/2011 e per i decreti ministeriali susseguenti, che vengono emanati, dopo il comparto del latte e dei prodotti lattiero-caseari, anche per il comparto del riso con il decreto 26 luglio 2017, per il comparto della pasta di semola di grano duro con l'indicazione dell'origine del grano sempre nel luglio



2017, e poi, nel novembre 2017, con il decreto sull'origine in etichetta del pomodoro nei derivati del pomodoro, nei sughi e salse preparate a base di pomodoro.

La procedura di notifica

Se è vero che il regolamento (UE) 1169/2011, all'articolo 39, legittima il nostro Stato e tutti gli Stati membri in generale a legiferare nella materia dell'indicazione territoriale dell'origine delle materie prime, prevede però il rispetto di una specifica procedura, così come indicata all'articolo 45 dello stesso regolamento.

Si tratta sostanzialmente di una procedura di notifica dell'atto normativo aggiuntivo alla Commissione europea, atto normativo che lo Stato vuole imporre ai propri produttori/trasformatori in tema di informazioni sugli alimenti e che, ai sensi dell'articolo 45 suddetto, può essere adottato solo decorsi tre mesi da tale notifica alla Commissione e sempre che la stessa non abbia espresso un parere

negativo su tale atto normativo.

Abbiamo, quindi, un legislatore europeo che – pur rispettando il divieto di discriminazione di alimenti di altri Stati membri – riconosce la possibilità degli Stati membri di introdurre all'interno del proprio Stato disposizioni più stringenti in tema di informazioni in etichetta, ma solo per specifici motivi individuati nel regolamento e sempre dopo una valutazione dell'atto normativo da parte della Commissione.

Ebbene, tale procedura risulta adottata solo dal decreto ministeriale sull'origine della materia prima per il latte e per i prodotti lattiero-caseari e per l'ultimo sulle carni suine trasformate, ma non per i tre decreti intermedi (sul piano temporale), ovvero il decreto sull'origine del grano duro per la pasta, del risone per il riso e del pomodoro per derivati e sughi.

Abbiamo così ad oggi cinque decreti nazionali sull'origine, nei più importanti comparti dell'agroalimentare italiano, la cui applicazione è stata prorogata, a seguito di richiesta notificata dai ministri Bellanova e Patuanelli alla Commissione nei

mesi di marzo-aprile 2020, al 31 dicembre 2021, proroga ammessa dalla Commissione europea attraverso un silenzio-assenso che potrebbe così aver sanato la mancata notifica dei tre decreti ai sensi dell'articolo 45.

La vigenza di tali decreti ministeriali non deve però opacizzare la normativa oggi vigente per tutti gli alimenti in generale, ovvero il regolamento di esecuzione (UE) 2018/775, entrato in applicazione il 1° aprile 2020 in tema di indicazione del Paese di origine o provenienza dell'ingrediente primario e, quindi, regolarmente operante.

Carni suine trasformate: dubbi interpretativi

Con riguardo al decreto sull'origine delle carni suine trasformate, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 16 settembre 2020 ed entrato in vigore il 15 novembre, anch'esso ha, sì, diligentemente rispettato la procedura prevista dall'articolo 45 del regolamento (UE) 1169/2011 con notifica alla Commissione europea, ma al contempo appare per certi versi impreciso o comunque di dubbia interpretazione.

Il decreto emanato il 6 agosto 2020 prevede l'obbligo di indicare:

- il Paese di nascita degli animali;
- il Paese di allevamento degli stessi;
- il Paese di macellazione per le carni suine trasformate, quali le carni macinate, i prodotti a base di carne suina e le preparazioni a base di carne suina, escludendo il comparto delle indicazioni geografiche protette.

Dato, quindi, l'ambito di applicazione, ci tocca evidenziare dei dubbi interpretativi.

Origine e provenienza

Partiamo dalla sua titolazione "Disposizioni per l'indicazione obbligatoria del luogo di provenienza nell'etichetta delle carni suine trasformate". Ebbene, si parla di "luogo di provenienza", ma poi nell'articolo 4 dedicato alle precise diciture da apporre la norma richiama espressamente l'"origine".

Si resta così in confusione, considerato che gli altri quattro decreti ministeriali sull'origine indicano nel titolo sempre l'indicazione obbligatoria dell'origine: confusione non da poco, se si riflette che le due nozioni di "origine" e "provenienza" sono distinte e non sono intercambiabili, alla luce dell'articolo 2, lettera g), del regolamento (UE)



1169/2011, secondo cui il Paese di origine è quello individuato secondo i criteri del codice doganale comunitario (regolamento (CE) 2913/92), oggi abrogato e sostituito dal codice doganale europeo (regolamento (UE) 952/2013).

Nel titolo del decreto si parla di “luogo di provenienza”, mentre l’articolo 4 richiama espressamente l’“origine”

Tale distinzione tra le due nozioni distinte di origine e provenienza è conosciuta dallo stesso Governo nazionale che, infatti, nel preambolo del decreto in esame, riporta il testo dell’articolo 2, lettera g), ma poi confonde o comunque usa i due termini come se fossero intercambiabili.

Una spiegazione di tale riferimento alla provenienza piuttosto che all’origine nel decreto del 6 agosto scorso può vedersi nel richiamo alla legge

4/2011, ovvero della legge-madre dei “nostri” decreti nazionali in materia che, nella sua ultima modifica con la legge di semplificazione 12/2019, fa sparire il termine origine e parla esclusivamente di provenienza.

Alimenti non preimballati

Un altro aspetto non specificato nel decreto in commento è l’applicazione solo agli alimenti preimballati: non precisando ciò, a differenza di altri decreti, come quello sul pomodoro, fa dubitare l’Osa se l’estensione dell’obbligo sia anche alle carni suine trasformate non preimballate.

Ebbene, tale dubbio può solo in parte essere fugato dall’articolo 44 del regolamento (UE) 1169/2011, che disciplina le informazioni per gli alimenti non preimballati, escludendo, ovvero non comprendendo – quale indicazione obbligatoria – l’indicazione del Paese di origine o luogo di provenienza.

Tale articolo, però, lascia una possibilità di altre indicazioni obbligatorie per gli alimenti non preimballati, affermando testualmente – al paragrafo 2 – che «la fornitura di altre indicazioni di cui



all'articolo 9 e 10 non è obbligatoria, a meno che gli Stati membri adottino disposizioni nazionali che richiedano la fornitura, parziale o totale, di tali indicazioni o loro elementi». Di talché, il decreto sulle carni suine trasformate potrebbe essere considerato come una norma nazionale che introduce nuove e aggiuntive indicazioni obbligatorie anche per i non preimballati in quanto, non avendo specificato il suo ambito, come invece precisa, per esempio, il decreto ministeriale sull'origine dei derivati del pomodoro, si potrebbe estendere anche a tale segmento.

Tale ipotesi però – ad avviso della scrivente – viene meno se si considerano le modalità indicate nel decreto per rispettare l'obbligo di indicazione dell'origine delle carni suine trasformate, ovvero il richiamo espresso nella norma alle etichette, il riferimento al campo visivo principale di un'etichetta, le dimensioni delle diciture, tenuto conto delle dimensioni dell'imballo: tutti elementi che fanno concludere per l'applicazione agli alimenti preimballati.

Non può tacersi, però, che la nozione di etichetta sia una nozione ampia – così come dettagliata dall'articolo 2, regolamento (UE) 1169/2011 – che va a comprendere anche i cartellini contenenti le indicazioni sulle caratteristiche del prodotto venduto non preimballato.

Ipotesi di reato

Una riflessione merita anche l'articolo 5 del decreto in esame che – pur rinviando per le sanzioni da comminare in caso di violazione del decreto a quelle contenute nel decreto legislativo 231/2017, prevede espressamente la possibilità di configurare anche ipotesi di reato con la clausola “salvo che il fatto costituisca reato”.

Si affanna così il Governo nazionale, già nella norma precettiva, a garantire la possibilità di perseguire penalmente i trasformatori del comparto delle carni suine trasformate, singolarità tutta propria solo di questo decreto sui cinque emanati.

Clausola di mutuo riconoscimento

Anche il decreto sulla territorialità delle carni suine trasformate – come gli altri – dedica un

articolo alla clausola di mutuo riconoscimento, ovvero l'inapplicabilità di tale indicazione obbligatoria aggiuntiva ai prodotti fabbricati all'estero seppur commercializzati in Italia ed ai prodotti fabbricati in Italia e commercializzati all'estero nel rispetto dell'articolo 38 del regolamento (UE) 1169/2011, che vieta la discriminazione di alimenti provenienti da altri Stati membri che devono poter circolare liberamente nel rispetto delle norme fissate dal regolamento (UE) 1169/2011.

**Solo questo decreto,
a differenza
degli altri quattro emanati
sull'origine in etichetta,
fa riferimento alla possibilità
di configurare anche ipotesi
di reato**

Non manca in tale decreto l'inserimento di un regime transitorio in cui si prevede che i prodotti suini trasformati immessi sul mercato prima del 15 novembre 2020, data di entrata in vigore del decreto, o comunque etichettati prima di tale data, possono essere commercializzati senza rispettare le diciture obbligatorie introdotte fino ad esaurimento delle scorte o fino al termine minimo di conservazione dei prodotti.

Si conclude, così, questo primo esame del decreto ministeriale in oggetto con la consapevolezza di un Governo nazionale che non si accontenta dei provvedimenti comunitari, ma che è sempre più proteso alla trasparenza sulla territorialità dell'ingrediente primario di un alimento non solo per la piena tutela del consumatore, ma anche per la tutela dell'italianità dei prodotti alimentari.

Sui decreti ministeriali sull'origine in etichetta e, in particolare, sul decreto ministeriale 16 settembre 2020, riportiamo, alle pagine 32-35, alcune slide presentate dagli avvocati Carlo e Corinna Correra durante il webinar “L'origine territoriale degli alimenti in etichetta - I nuovi decreti ministeriali italiani “scavalcano” il legislatore UE”, organizzato da “Alimenti&Bevande” il 6 ottobre scorso.