

Latte e prodotti lattiero-caseari

Via libera all'origine

La Commissione UE "benedice" il decreto interministeriale

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli alimenti

Arriva il decreto sull'origine in etichetta del latte, sia alimento che ingrediente. Previste sanzioni amministrative, ma con riserva a favore dei possibili reati concorrenti

Dopo il silenzio-assenso della Commissione europea formatosi alle ore 24 del 14 ottobre 2016 ed i successivi passaggi per i "valichi" dell'accordo Stato-Regioni prima e della concertazione poi tra i due Ministeri competenti (il Ministero dello Sviluppo economico e quello delle Politiche agricole, alimentari e forestali) finalmente è approdato (sulla Gazzetta Ufficiale italiana del 19 gennaio 2017) il decreto interministeriale 9 dicembre 2016, che disciplina «l'indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero-caseari».

Un provvedimento, questo, peraltro emanato in attuazione di norme comunitarie ovvero in attuazione della disposizione dell'art. 26 del

reg. (UE) 1169/2011: norma che, in verità, prevedeva (par. 5) il 13 dicembre 2014 come termine massimo per la Commissione per relazionare al Parlamento ed al Consiglio «sull'indicazione obbligatoria del Paese d'origine o del luogo di provenienza (tra gli altri) per i seguenti alimenti: [...] b) latte; c) latte usato quale ingrediente di prodotti lattiero-caseari [...]»: termine, dunque, ampiamente disatteso come da cattivo esempio del legislatore italiano in materia alimentare!

L'ambito di applicazione del decreto

L'articolo 1 del decreto interministeriale individua l'ambito di applicazione delle sue norme in «tutti i tipi di latte ed ai prodotti lattiero-caseari di cui all'allegato 1, preimballati ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (UE) 1169/2011, destinati al consumo umano».

Invece, per le denominazioni riconosciute ai sensi del regolamento (UE) 1152/2012 (quali: Dop, Igp, Stg e simili) nonché per i prodotti di cui al regolamento (UE) 834/2007 (ovvero: i prodotti biologici) e per il "latte fresco", di cui al decreto interministeriale 27 maggio 2004, «continuano ad applicarsi le disposizioni» previste dalla suddetta normativa vigente.

Indicazione in etichetta dell'origine del latte/alimento e del latte/ingrediente nei prodotti lattiero-caseari

Il decreto si preoccupa anche, in sede di art. 2, di vincolare le diciture da utilizzare in etichetta per fornire l'informazione sull'origine del latte e ciò sia nel caso del "latte alimentare" sia nel caso del latte usato come "ingrediente" dei prodotti lattiero-caseari.

L'obbligo, pertanto, non opera qualora il latte sia ingrediente in un prodotto alimentare non qualificabile come lattiero-caseario, quali – ad esempio – i prodotti di pasticceria.

L'obbligo di indicare l'origine in etichetta non opera qualora il latte sia ingrediente in alimenti non qualificabili come lattiero-caseari, ad esempio i prodotti di pasticceria

In particolare, vengono prescritte le seguenti diciture:

- «a) "Paese di mungitura": nome del Paese nel quale è stato munto il latte;
- b) "Paese di condizionamento o di trasformazione": nome del Paese nel quale il latte è stato condizionato o trasformato».

Con l'espressione "origine del latte", seguita dal nome del Paese, si soddisfa dunque l'obbligo nel caso in cui il latte sia stato «munto, condizionato o trasformato nello stesso Paese».

Particolarmente opportuno è stato adottare l'allegato 1 (cui si fa rinvio) e nel quale vengono dettagliatamente individuati sia l'alimento "latte" nelle sue molteplici versioni sia la categoria dei "prodotti lattiero-caseari" cui si applicano le disposizioni del decreto.

Di tale allegato va segnalata la puntualizzazione finale secondo cui:



Per "latte" si intende sia quello vaccino, che quello bufalino, ovi-caprino, d'asina e di altra origine animale.

«Per "latte" si intende sia quello vaccino, che quello bufalino, ovi-caprino, d'asina e di altra origine animale».

Precisazione, questa, importante, dal momento che, secondo la generale normativa, il termine "latte", senza altra precisazione di specie, identificherebbe solo il latte "vaccino".

Per i prodotti di cui all'allegato 1 in questione, con il termine "latte" si abbraccia, invece, quello di tutte le specie animali precisate nella postilla in asterisco a chiusura dell'allegato medesimo.

Etichettatura dell'origine nel caso di operazioni svolte in più Paesi

Il successivo art. 3 disciplina l'ipotesi in cui le operazioni di «mungitura, condizionamento o di trasformazione» del latte o dei prodotti alimentari di cui all'allegato 1 siano avvenute in più Paesi.

In questo caso, se i vari Paesi sono comunque tutti dell'area dell'Unione Europea, vengono previste le seguenti indicazioni:

- "latte di Paesi UE" per l'operazione di mungitura;
- "latte condizionato o trasformato in Paesi UE" per le operazioni di condizionamento o di trasformazione.

Viceversa, qualora le operazioni di cui all'art. 2 siano state eseguite in più Paesi fuori dall'Unione europea, andranno utilizzate le seguenti diciture:

- "latte di Paesi non UE" per l'operazione di mungitura;
- "latte condizionato o trasformato in Paesi non UE" per le operazioni di condizionamento o di trasformazione.

Disposizioni per una migliore informazione dei consumatori

Il primo comma dell'art. 4 prevede l'attivazione – da parte del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali – di «apposite campagne di promozione dei sistemi di etichettatura previsti dal presente decreto».

Trattasi, in pratica, di un lodevole proposito che si spera sia seguito da una tempestiva realizzazione da parte del competente Ministero.

Più interessanti però – sul piano pratico ed operativo – sono le disposizioni di cui al comma 2 e secondo le quali: «le indicazioni di cui agli articoli 2 e 3 devono essere indelebili e riportate in etichetta in modo da essere visibili e facilmente leggibili. Esse non devono essere in nessun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o da altri elementi suscettibili di interferire.» Trattasi, in realtà, di una disposizione, questa, che riecheggia alla lettera quella dell'art. 13 del reg. (UE) 1169/2011, norma che disciplina – sul piano generale – appunto le "modalità" di formulazione delle indicazioni obbligatorie in materia di etichettatura.

Sanzioni applicabili

Quanto infine alle sanzioni applicabili alle infrazioni delle disposizioni del decreto interministeriale in questione, l'art. 5 le individua nelle «sanzioni di cui all'art. 4, comma 10, della legge 3 febbraio 2011, n. 4».

Ricordiamo, a questo proposito, che la norma sanzionatrice richiamata prevede:

- la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 1.600,00 ad un massimo di € 9.500,00;
- però trattasi di illecito amministrativo preceduto dalla clausola di riserva penale «salvo che il fatto costituisca reato»: il che sta a significare che, qualora nel caso specifico sia ravvisabile un'ipotesi di reato, in quest'ultimo resta assorbito anche l'illecito amministrativo ovvero non saranno applicabili le sanzioni amministrative, ma soltanto quelle penali. Tale formula comporta, però, a nostro giudizio, che – ai sensi dell'art. 24 della legge 689/1981 (legge/quadro in materia di illeciti amministrativi) – i verbali di contestazione di infrazione alle norme del decreto in esame debbano essere inoltrati all'ufficio della Procura della Repubblica competente per territorio affinché sia il pubblico ministero, titolare dell'azione penale, a valutare la configurabilità o meno dell'ipotesi di reato, procedendo a trattenere gli atti, qualora appunto ritenga che si possa/debba ipotizzare una violazione della norma penale, oppure a trasferirli all'autorità amministrativa per la sola sanzione di cui all'art. 4, comma 10, della legge 4/2011, nel caso in cui non ritenga configurabile alcun reato. Trattasi di una valutazione e di una decisione, queste, che – ribadiamo – possono e devono competere soltanto all'ufficio del pubblico ministero, essendo di sua esclusiva competenza valutare l'ipotizzabilità o meno di un reato in una contestazione del genere.

**La sanzione
amministrativa
pecuniaria prevista
per chi non rispetta
le disposizioni
del decreto interministeriale
va da un minimo
di 1.600 ad un massimo
di 9.500 euro**

I reati astrattamente configurabili

A questo punto, sarebbe auspicabile, però, che il legislatore italiano, così preoccupato che non sfugga alla giustizia alcuna ipotesi di reato grazie, appunto, al “paravento” dell’illecito amministrativo, sarebbe auspicabile – dicevamo – che il nostro legislatore cominciasse (e non solo per il settore dei “reati alimentari”, in verità) ad essere decisamente meno criptico in questi casi ovvero sarebbe auspicabile che di volta in volta provvedesse egli stesso ad indicare espressamente, nel testo della norma, in relazione a quali – sia pure solo astrattamente – ipotizzabili reati ha ritenuto di predisporre il meccanismo della cd. “clausola di riserva penale”.

Sarebbe auspicabile che il nostro legislatore indicasse espressamente, nel testo della norma, a quali ipotizzabili reati abbia ritenuto di predisporre il meccanismo della cosiddetta “clausola di riserva penale”

Sarebbe infatti, questa, una soluzione più corretta non solo nei confronti degli organi di controllo, non lasciandoli così a brancolare nel buio ovvero non costringendoli a “tirare ad indovinare” se e quale ipotesi di reato potrebbe – di volta in volta – celarsi dietro l’apparente illecito amministrativo, ma corretta soluzione sarebbe (quella di indicare espressamente le norme penali eventualmente configurabili) anche e più ancora nei confronti del comune cittadino ovvero nei confronti del destinatario della norma decretata con previsione dell’illecito amministrativo e della stessa norma penale eventualmente celata da quella amministrativa più appariscente.

Costui, il comune cittadino cioè, la cui cultura giuridica nella maggior parte dei casi è sicuramente inferiore a quella degli stessi organi di controllo, ha certamente l’interesse (e forse pro-

prio il “diritto”, in un Paese per bene!) di sapere con chiarezza a quali sanzioni penali, oltre od in luogo di quelle amministrative, può andare incontro disobbedendo ad una disposizione normativa ovvero – nel caso qui in esame – ad una disposizione del decreto interministeriale con sanzioni desumibili dalla legge 4/2011 sopra richiamata.

In realtà, sapere in anticipo che quella sua infrazione non si risolve in una sanzione amministrativa pecuniaria, ma può sfociare in un vero e proprio reato con le relative conseguenze sul piano sanzionatorio sia penale che amministrativo e, quindi, anche sul piano dell’ “immagine” della sua azienda nonché anche al livello del suo certificato penale e, perciò, della sua onorabilità sociale: ecco, l’aver da subito una tale completa consapevolezza induce a credere che possa più facilmente dissuaderlo dal violare una disposizione normativa che apparentemente sembrava avesse solo il (magari modesto per lui e per le sue disponibilità economiche) valore afflittivo della sanzione amministrativa.

Lo scenario preciso anche delle possibili conseguenze penali, esattamente già individuate dalla stessa norma che contiene la clausola di “riserva penale”, può avere dunque un effetto dissuasivo sulla condotta del destinatario della norma stessa. Un effetto probabilmente ben più determinante rispetto all’attuale genericità e vaghezza della rituale formula “salvo che il fatto costituisca reato”.

Provando a questo punto ad ipotizzare noi i reati nei quali l’infrazione alle disposizioni del decreto potrebbe sfociare, ci sembra naturale richiamare:

- il delitto di “frode nell’esercizio del commercio” (art. 515 del codice penale);
- il delitto di “vendita di prodotti industriali con segni mendaci” (articolo 517 del codice penale).

Entrambi, infatti, hanno il loro fulcro in un riferimento all’origine del prodotto:

- riferimento “falso” nel caso della “frode in commercio” (art. 515 del codice penale);
- riferimento semplicemente “ingannevole” (testualmente, secondo la formula del codice, impiegando «nomi, marchi o segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il

compratore sull'origine [...]») nel caso del delitto di cui all'art. 517 del codice penale.

Non è difficile infatti ipotizzare che l'omissione o una non corretta applicazione delle disposizioni del decreto interministeriale in esame possano sfociare in uno dei due reati in questione e soprattutto in quello di cui all'art. 517 stante i confini più sfumati ed incerti della condotta vietata in cui il suddetto crimine si incentra.

Clausola di mutuo riconoscimento

Il decreto poi – in sede di art. 6 – si preoccupa di stabilire anche l'ambito di applicazione delle sue disposizioni, che allo stato hanno una rilevanza sul territorio nazionale, e lo fa nei seguenti termini: «Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai prodotti di cui all'allegato 1 legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo». Resta dunque escluso il nuovo obbligo:

- quando si tratta di prodotti commercializzati in Italia, ma "legalmente fabbricati" fuori dall'Italia ovvero in altro Paese UE o terzo;
- quando si tratta di prodotti fabbricati in Italia, ma destinati ad essere commercializzati solo in altri Paesi UE o terzo.

In pratica: l'obbligo opera solo per prodotti fabbricati in Italia e commercializzati sul territorio italiano.

Una disposizione questa che in realtà suscita non poche perplessità sul piano, non solo di politica economica (che esula dalle competenze di chi scrive), ma anche sul piano giuridico di una palese disparità di trattamento sia nella tutela dei produttori nazionali che su quello degli stessi consumatori. Disparità, questa sul piano giuridico, che ci riserviamo di approfondire in una prossima occasione e di cui sarà in seguito quanto mai interessante verificare i prevedibili sviluppi in sede giudiziaria.

In pratica, l'obbligo di etichettatura dell'origine riguarda solo i prodotti fabbricati in Italia e commercializzati sul territorio italiano

Disposizioni transitorie e finali

Il decreto si conclude con l'art. 7, le cui disposizioni così si possono sintetizzare:

- l'efficacia del decreto è programmata "in via sperimentale" fino al 31 marzo 2019 (comma 1);
- ma anche prima di questo termine finale l'applicazione verrebbe meno lo stesso giorno in cui entrassero in vigore gli "atti esecutivi" emanati dalla Commissione UE, ai sensi dell'art. 26, par. 8, del reg. (UE) 1169/2011, appunto in materia di disciplina sull'origine dei prodotti alimentari (comma 3);
- è previsto, infine, (comma 4) che «possono essere commercializzati fino all'esaurimento delle scorte e comunque entro e non oltre 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto» i prodotti (latte e derivati lattiero-caseari) disciplinati dal decreto in esame che siano «portati a stagionatura, immessi sul mercato o etichettati prima dell'entrata in vigore dello stesso».

Quindi:

- la deroga riguarda non solo i prodotti commercializzati, ma anche quelli solo "etichettati" (ma ancora presenti nell'azienda di produzione/confezionamento) e persino quelli solo "completati di stagionatura" (e neppure ancora etichettati) prima dell'entrata in vigore del decreto in esame;
- e comunque questa moratoria non potrà superare il 180° giorno dall'entrata in vigore del decreto, entrata in vigore che, come precisa l'ultimo periodo del decreto medesimo, scatta «dopo 90 (novanta) giorni dalla data della sua pubblicazione».