

Carne sintetica, il no del legislatore italiano

Cosa prevede la legge del 1° dicembre 2023, n. 172

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**Un'analisi
della nuova norma,
dalle finalità
alle sanzioni previste**

Con la legge del 1° dicembre 2023, n. 172, per una volta il legislatore italiano riesce a prendere in contropiede il mondo della scienza e della politica e, a dibattito ancora in corso, detta le regole, e soprattutto i divieti, per quella innovazione clamorosa nel mondo delle produzioni alimentari che va sotto lo slogan di “carne sintetica”.

Con questa espressione il nostro legislatore si riferisce, in realtà, all'impiego – nelle produzioni di alimenti e mangimi – di ingredienti «costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati».

Altra singolarità di questa nuova legge è data dalla premura del legislatore di evidenziare le “finalità” ovvero le motivazioni di ordine sanitario e di ordine merceologico che l'hanno ispirata e resa addirittura urgente. Infatti, in sede di articolo 1, intitolato appunto “Finalità e definizioni”, viene subito chiarito che le nuove norme sono «dirette ad assicurare la tutela della salute umana e degli interessi dei cittadini nonché a preservare il patrimonio agroalimentare,

quale insieme di prodotti espressione del processo di evoluzione socio-economica e culturale dell'Italia, di rilevanza strategica per l'interesse nazionale». Vengono così con chiarezza evidenziati i due beni giuridici tutelati dalla nuova legge: la salute pubblica ed il patrimonio agroalimentare italiano. Una duplicità che si riverbera sul piano delle autorità competenti, sia per le attività di controllo sia per l'applicazione delle sanzioni amministrative ai trasgressori, ovvero secondo il disposto dell'articolo 4:

«Articolo 4

Autorità per i controlli e modalità di applicazione delle sanzioni

1. Il Ministero della Salute, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le aziende sanitarie locali, il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, attraverso i Nuclei Antisofisticazione e Sanità dipendenti, il Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dell'Arma dei Carabinieri (Cufa), attraverso i Comandi dipendenti, il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti agroalimentari (Icqr) del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, il Corpo della Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nonché, per i prodotti della filiera ittica, il Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia costiera, ognuno per i profili di rispettiva competenza, svolgono



i controlli sull'applicazione della presente legge. Le autorità di cui al primo periodo svolgono le verifiche di rispettiva competenza con il supporto, ove necessario, del personale specializzato del Ministero della Salute, del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute e delle Aziende sanitarie locali in possesso di specifiche attribuzioni in tema di controlli qualitativi e tecnico-biologici di natura sanitaria, in relazione ai potenziali rischi per la salute umana sulla base del principio di precauzione di cui all'articolo 7 del regolamento (CE) 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002.

2. Per l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni previste dalla presente legge si applicano le disposizioni di cui al capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689. Non è ammesso il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 689/1981.

3. Per le violazioni di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge, le autorità competenti a ricevere il rapporto di cui all'articolo 17 della legge 689/1981 sono quelle di cui all'articolo 2, commi 1 e 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27, secondo i rispettivi profili di competenza territoriale e per materia».

Di questo ampio articolo evidenziamo un'espressa eccezione in tema di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in quanto, rispetto alla disciplina generale di cui all'articolo 16 della legge 689/1981 (legge/quadro per gli illeciti amministrativi), viene espressamente esclusa la possibilità (per il contravventore) di avvalersi della facoltà del pagamento in misura ridotta».

Le condotte vietate

I comportamenti vietati (e sanzionati amministrativamente dall'articolo 5, ma «salvo che il fatto costituisca reato»), sono dettagliati in sede di articoli 2 e 3 nei seguenti termini:

«Articolo 2

Divieto di produzione e commercializzazione di alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati

Sulla base del principio di precauzione di cui all'articolo 7 del regolamento (CE) 178/2002 del Parlamento

Viene espressamente esclusa la possibilità di avvalersi della facoltà del pagamento in misura ridotta

europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, è vietato agli operatori del settore alimentare e agli operatori del settore dei mangimi impiegare nella preparazione di alimenti, bevande e mangimi, vendere, detenere per vendere, importare, produrre per esportare, somministrare o distribuire per il consumo alimentare ovvero promuovere ai suddetti fini alimenti o mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati».

Di tale disposizione è significativo il richiamo al “principio di precauzione” di cui all’articolo 7 del regolamento (CE) 178/2002 ovvero a quel regolamento comunitario che fissa, tra l’altro, i principi generali della legislazione alimentare, così ponendosi in una

posizione gerarchica di vertice rispetto a tutte le altre normative del settore, siano esse comunitarie che nazionali.

Il “principio di precauzione” – ricordiamo qui sinteticamente – prevede che vi sia una condizione di incertezza scientifica circa la «possibilità di effetti dannosi per la salute» nel consumo di determinate sostanze alimentari ovvero nel ricorso a particolari tecniche di produzione per le stesse.

Pertanto, il legislatore nazionale può adottare – come nel caso di specie – provvedimenti restrittivi come «misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute» dei consumatori del suo Paese.

Da sottolineare, inoltre, è l’ampiezza del divieto previsto dall’articolo in esame, dal momento che esso riguarda:

- non solo alimenti (e mangimi) realizzati sul territorio nazionale, ma anche quelli realizzati fuori dai confini nazionali ed anche in territori extra UE, come chiaramente lascia ben intendere la dicitura “[...] è vietato [...] importare»;



- nonché gli alimenti (ed i mangimi) prodotti in Italia, ma destinati solo a mercati non italiani e persino extra UE, come ben si deduce dalla dicitura «[...] è vietato [...] produrre per esportare».

A questa prima finalità di tutela della salute pubblica si accompagna anche quella, e non meno significativa, di tutela del “patrimonio agroalimentare nazionale”.

A questa seconda finalità, infatti, è dedicato il disposto dell’articolo 3:

«Articolo 3

Divieto della denominazione di carne per prodotti trasformati contenenti proteine vegetali

1. Al fine di tutelare il patrimonio zootecnico nazionale, riconoscendo il suo elevato valore culturale, socio-economico e ambientale, nonché un adeguato sostegno alla sua valorizzazione, assicurando nel contempo un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei cittadini che consumano e il loro diritto all’informazione, per la produzione e la commercializzazione sul territorio nazionale di prodotti trasformati contenenti esclusivamente proteine vegetali è vietato l’uso di:

- denominazioni legali, usuali e descrittive, riferite alla carne, ad una produzione a base di carne o a prodotti ottenuti in prevalenza da carne;
- riferimenti alle specie animali o a gruppi di specie animali o a una morfologia animale o un’anatomia animale;
- terminologie specifiche della macelleria, della salumeria o della pescheria;
- nomi di alimenti di origine animale rappresentativi degli usi commerciali.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non precludono l’aggiunta di proteine vegetali, aromi o ingredienti ai prodotti di origine animale.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano quando le proteine animali sono prevalentemente presenti nel prodotto contenente proteine vegetali e purché non si induca in errore il cittadino che consuma sulla composizione dell’alimento.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle combinazioni di prodotti alimentari di origine animale con altri tipi di prodotti alimentari che non sostituiscono né sono alternativi a quelli di origine animale, ma sono aggiunti ad essi nell’ambito di tali combinazioni.

5. Con decreto del Ministro dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, da adottare



entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è adottato un elenco delle denominazioni di vendita degli alimenti che, se ricondotte a prodotti vegetali, possono indurre il cittadino che consuma in errore sulla composizione dell'alimento».

È dunque – a nostro giudizio – già in vigore il divieto generale del comma 1 di questo articolo 3, disposizione in cui si descrivono con chiarezza gli abusi di “denominazioni di vendita”, nonché di “riferimenti” (e quindi anche di evocazioni pubblicitarie) ed in genere di “terminologie” che si richiamino ad alimenti di origine animale per prodotti invece ottenuti esclusivamente da proteine vegetali.

È stato però previsto (comma 5) anche un imminente (entro 60 giorni dall'entrata in vigore della nuova legge ovvero entro il 14 febbraio 2024) decreto ministeriale con cui verranno individuate espressamente le denominazioni vietate ovvero quelle diciture che già il legislatore stesso (e per esso il Ministro competente) individua come ingannevoli sulla composizione dell'alimento e quindi in violazione della legge in esame.

Una soluzione, questa – a parer nostro – sicuramente apprezzabile in quanto semplifica l'osservanza della legge da parte dei suoi destinatari (gli operatori del settore alimentare, Osa) individuando il legislatore stesso una serie di denominazioni vietate e non affidandole all'aleatorietà del giudizio degli Osa ed alla soggettiva valutazione da parte dell'organo del controllo ufficiale. Con un elenco tassativo delle denominazioni sicuramente ingannevoli e perciò vietate si semplifica, dunque, almeno in parte, il compito a controllori e controllati.

Le sanzioni

Al dettaglio sulle “sanzioni” è dedicato l'articolo 5 della legge:

«Articolo 5 Sanzioni

1. Salvo che il fatto costituisca reato, gli operatori del settore alimentare e gli operatori del settore dei mangimi che violino le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 sono soggetti alla sanzione amministrativa

pecuniaria da un minimo di euro 10.000 fino ad un massimo di euro 60.000 o del 10 per cento del fatturato totale annuo realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione, quando tale importo è superiore a euro 60.000. La sanzione massima non può eccedere comunque euro 150.000. Alla violazione conseguono la confisca del prodotto illecito, l'applicazione delle sanzioni amministrative del divieto di accesso a contributi, finanziamenti o agevolazioni o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, da altri enti pubblici o dall'Unione europea per lo svolgimento di attività imprenditoriali, per un periodo minimo di un anno e massimo di tre anni, nonché la chiusura dello stabilimento di produzione, per lo stesso periodo. Alle medesime sanzioni è soggetto chiunque abbia finanziato, promosso o agevolato in qualunque modo le condotte di cui agli articoli 2 e 3.

2. Per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla presente legge, l'autorità competente tiene conto della gravità del fatto, della durata della violazione, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione nonché delle condizioni economiche dello stesso».

Di quest'ampio articolo va sottolineato:

- in primo luogo, la notevole entità della sanzione pecuniaria prevista ordinariamente nella misura da un minimo di 10.000 ad un massimo di 60.000 euro ovvero, in relazione al fatturato aziendale, fino ad un ulteriore massimo di 100.000 euro, laddove per le diciture ingannevoli in sede di etichettatura (articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011) il nostro legislatore – ricordiamo – ha previsto la ben più modesta sanzione amministrativa da 3.000 a 24.000 euro (articolo 3 del decreto legislativo 231/2017);
- il carattere “sussidiario” dell'illecito amministrativo in esame rispetto a quello penale e questo grazie alla presenza della cosiddetta “clausola di riserva penale” (“Salvo che il fatto costituisca reato”) con cui si apre il comma 1 di quest'articolo; il richiamo sarà agevole ricondurlo, per esempio, ai delitti di cui agli articoli 515 (Frode in commercio),

516 (Commercio di alimenti non genuini), 517 (Commercio di prodotti con diciture ingannevoli) del Codice penale;

- la previsione di pesanti sanzioni amministrative accessorie, accanto a quella pecuniaria pure rilevante, quali: la “confisca del prodotto illecito”, l’esclusione – per un periodo di tempo da uno a tre anni – da ogni forma di finanziamento o agevolazione economica pubblica e “chiusura dello stabilimento di produzione per lo stesso periodo” di tempo;
- l’estensione delle sanzioni amministrative a «chiunque abbia finanziato, promosso o agevolato in qualunque modo le condotte vietate dagli articoli 2 e 3»; in pratica, vengono sanzionati anche i “complici” del contravventore;
- il comma 2 dell’articolo in esame, infine, indica espressamente all’autorità sanzionatrice i parametri di cui dovrà tenere conto nel determinare di volta in volta la sanzione amministrativa più congrua per il caso specifico.

Quanto infine alla procedura da seguire per comminare le sanzioni amministrative, l’articolo 6 (comma 1) fa espresso rinvio alle disposizioni della legge/quadro 689/1981 in materia di illeciti amministrativi.

Lo stesso articolo 6 prevede anche (comma 2) che le sanzioni amministrative in questione siano aggiornate «ogni due anni sulla base dell’indice nazionale Istat» a mezzo decreto da parte del Ministro dell’Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri della Salute e dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste.

Conclusioni

Come dunque il nostro lettore può agevolmente rilevare, siamo al cospetto di un intervento del legislatore italiano che, tenuto conto degli intuibili quanto rilevanti interessi economici legati allo sviluppo dell’impiego della cosiddetta “carne sintetica” nelle produzioni alimentari, non mancherà di suscitare critiche e polemiche non solo da parte dei settori produttivi interessati, ma anche da parte di Governi di altri Paesi UE (e non solo) che verosimilmente per opporsi invocheranno uno dei pilastri giuridici fondamentali nella costruzione



della legislazione comunitaria ovvero il “principio della libera circolazione delle merci”.

Senonché eventuali contestazioni al riguardo dovranno essere messe a confronto con il – prevalente (a giudizio nostro e non solo nostro, ma anche della Corte di Giustizia europea) – “principio di precauzione” che, come sopra abbiamo ricordato, ha significativamente trovato posto nel regolamento (UE) 178/2002 ovvero tra i “principi generali” cui devono soggiacere le altre normative comunitarie nonché quelle dei Paesi membri. Ed infatti, e non a caso, il nostro legislatore nella legge 172/2023 in esame a quel principio si è espressamente richiamato.

A parer nostro, dunque, in caso di contestazioni da parte degli altri Paesi comunitari, la parola decisiva spetterà all’Autorità europea per la Sicurezza alimentare, ovvero all’istituzione comunitaria competente per valutare la fondatezza o meno sul piano scientifico del “principio di precauzione” espressamente invocato dal nostro legislatore per contrastare l’ingresso della cosiddetta “carne sintetica” sulla tavola dei consumatori italiani.