

Sì alle proteine del latte e del siero nel formaggio

Ancora una sentenza che attesta la legittimità della loro presenza

di Neva Monari

Avvocato ed Esperta di Legislazione degli Alimenti

Lo scorso maggio, il Tribunale di Mantova si è pronunciato sull'annosa questione della liceità dell'utilizzo delle proteine del latte o del latte in polvere nel formaggio. Questione che è stata oggetto di contrastanti circolari ministeriali e di qualche sentenza di condanna. Il via libera del Tribunale si fonda su una diversa e interessante interpretazione

Anche se la questione pareva da tempo risolta e quindi superata, è stata necessaria una nuova pronuncia dell'Autorità giudiziaria per farsi dire, ancora una volta, che

le proteine del latte e quelle del siero non sono né normativamente né merceologicamente latte in polvere o altri latti conservati con qualunque trattamento chimico o comunque concentrati, né sono da questo derivate e, quindi, possono essere utilizzate nei prodotti lattiero-caseari.

Per le stesse non opera quindi il divieto portato dalla legge 138/74, che alcuni ritengono tuttora applicabile.

La sentenza del Tribunale di Mantova n. 772 del 15 maggio 2023 offre dunque lo spunto per tentare di ricostruire il quadro normativo di riferimento in materia e i principi operativi che se ne possono trarre, anche alla luce degli altri precedenti giurisprudenziali, forse un po' datati, ma certamente ancora attuali.

Il quadro normativo di riferimento

Nel 1974 il legislatore nazionale ha emanato la legge 11 aprile 1974, n. 138, il cui articolo 1 dispone:

«È vietato detenere, vendere, porre in vendita o mettere altrimenti in commercio o cedere a qualsiasi titolo o utilizzare:

a) latte fresco destinato al consumo alimentare diretto o alla preparazione di prodotti caseari al



quale sia stato aggiunto latte in polvere o altri latti conservati con qualunque trattamento chimico o comunque concentrati;

b) latte liquido destinato al consumo alimentare diretto o alla preparazione di prodotti caseari ottenuto, anche parzialmente, con latte in polvere o con altri latti conservati con qualunque trattamento chimico o comunque concentrati;

c) prodotti caseari preparati con i prodotti di cui alle lettere a) e b) o derivati comunque da "latte in polvere" ».

La ragione della stessa si fondava sullo specifico contesto storico di quegli anni dove, da un lato, si verificarono numerose frodi relative alla ricostituzione del latte in polvere e, dall'altro, il settore agricolo entrò in una grave crisi economica.

Nei lavori preparatori alla legge veniva evidenziato che gli aiuti comunitari al latte in polvere per uso zootecnico avevano determinato un abbassamento del prezzo dello stesso e quindi il realizzarsi di un'attività frodatoria volta a "ricostituirlo" per percepire indebitamente i sopra citati contributi. La norma trovava quindi la sua ragion d'essere

nel tentativo di evitare «una situazione di grave distorsione dal mercato, a causa della concorrenza sleale che il latte ricostituito veniva ad esercitare nei confronti del latte fresco naturale, determinando sfavorevoli ripercussioni su tutta l'economia agricola nazionale" (vedi i lavori preparatori della legge 138/74).

La norma, quindi, sin dal momento della sua emanazione, nulla aveva a che vedere con le proteine di latte e del siero.

Sull'attuale vigenza della legge 138/1974

Prima ancora di entrare nel merito della vicenda processuale in commento, chi scrive sostiene da tempo, in primis, l'avvenuta "abrogazione" o comunque la successiva e necessaria "disapplicazione" quanto meno dell'articolo 1 della citata legge 138/1974, in conseguenza dell'emanazione di numerose leggi nazionali di recepimento di direttive comunitarie e poi successivamente di regolamenti comunitari, di cui l'ultimo è certamente

il regolamento (UE) 1308/2013 sull'Organizzazione Comune dei Mercati.

Innanzitutto, nel 1992 (e per la verità anche prima) il settore lattiero-caseario è stato oggetto di espressa regolamentazione da parte del legislatore comunitario, che ha emanato le direttive 92/46 e 92/47 (produzione e immissione sul mercato di latte e prodotti a base di latte).

Il recepimento in Italia delle direttive è avvenuto con la legge 22 febbraio 1994, n. 146 (Legge Comunitaria "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee") e con l'emanazione del regolamento di attuazione, ovvero con il decreto del Presidente della Repubblica del 14 gennaio 1997, n. 54, poi abrogato dall'articolo 3 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193).

Il ritardo nell'abrogazione è stato tuttavia solo italiano: la materia, infatti, sin dal 2004 era disciplinata dal regolamento (CE) 853/2004, tuttora vigente e di cui meglio si dirà di seguito.

L'articolo 2 del succitato decreto del Presidente della Repubblica portava le seguenti definizioni:

- "prodotti lattiero-caseari": si intendono i prodotti derivati esclusivamente dal latte, con l'aggiunta eventuale delle sostanze necessarie alla loro fabbricazione, purché non utilizzate per sostituire totalmente o parzialmente uno qualsiasi dei costituenti del latte. Per prodotti composti di latte si intendono i prodotti in cui nessun elemento sostituisce o intende sostituire un costituente qualsiasi del latte o di cui il latte o un prodotto caseario è parte essenziale, o per la sua quantità, o per il suo effetto che caratterizza il prodotto. I gelati e i suoi derivati sono considerati prodotti composti di latte;
- "latte destinato alla fabbricazione di prodotti a base di latte": il latte destinato alla trasformazione ovvero il latte liquido o congelato ottenuto da latte crudo, sottoposto o meno a un trattamento fisico consentito, quale un trattamento termico o la termizzazione, e modificato o meno nella composizione, purché la modifica sia limitata all'aggiunta o alla sottrazione dei suoi costituenti naturali.





38

Non sono necessarie specifiche competenze tecniche per comprendere che il latte destinato alla produzione di prodotti a base di latte (e quindi dei prodotti lattiero-caseari) può essere liquido o aggiunto di proteine, essendo questi prodotti di derivazione del latte crudo sottoposti ad un trattamento termico.

In ogni caso, che la definizione di “latte destinato alla fabbricazione di prodotti a base di latte” comprenda anche le proteine del latte, è circostanza espressamente chiarita dalla Corte di Giustizia nella causa C-124/03, che si è conclusa proprio con tale riconoscimento.

Analogamente, anche la circolare del Ministero della Salute 12 agosto 2005, riprendendo la definizione del regolamento (CE) 853/2004, allegato I, punto 7.2 (“Prodotti trasformati risultanti dalla trasformazione di latte crudo o dall’ulteriore trasformazione di detti prodotti trasformati”), espressamente le considera come “prodotti risultanti dalla trasformazione di latte crudo”, confermandone altresì la liceità d’utilizzo.

Ora, non vi è dubbio che la legge 146/1994 ed il conseguente regolamento del decreto del Presidente della Repubblica 54/97 (ora abrogato) abbiano operato una diretta abrogazione della

legge 138/1974, quanto meno nella parte con tali norme contrastante.

Successivamente a tale data è poi intervenuto il regolamento (CE) 852/2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale e che, nell’allegato I, punto 7.2, ha introdotto un’ancor più generica definizione di prodotti lattiero-caseari:

«i prodotti trasformati risultanti dalla trasformazione di latte crudo o dall’ulteriore trasformazione di detti prodotti trasformati».

La seconda parte della definizione autorizza senza alcuna ombra di dubbio la produzione e la commercializzazione all’interno dell’UE di prodotti lattiero-caseari ottenuti mediante l’impiego di proteine del latte (se non addirittura del latte in polvere), i quali altro non sono che “altri prodotti trasformati”.

Non solo nulla di nuovo, ma sempre una maggior coerenza con le norme tecniche internazionali. Infatti, la citata definizione comunitaria di prodotti lattiero-caseari è del tutto in linea con la definizione da tempo adottata dal Codex Alimentarius, che individua quali materie prime del formaggio il

latte e i prodotti ottenuti a partire dal latte (*“matières premières: lait et/ou produits obtenus à partir du lait”*)

L'importanza del Codex e la sua efficacia anche nel nostro ordinamento statutale discendono dalle limitazioni di sovranità cui lo Stato Italiano ha consentito, ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione, aderendo ad alcune organizzazioni internazionali, tra cui la Fao e l'Oms, in seno alle quali è stata costituita la Commissione chiamata ad elaborare le norme del Codex, ovvero una disciplina uniforme per i diversi Stati membri delle dette organizzazioni, al fine di favorire gli scambi commerciali e garantendo al contempo la protezione dei consumatori.

Una precisazione però s'impone sin d'ora: i prodotti lattiero-caseari non possono comunque essere fabbricati con sostanze estranee al latte, ma solo con latte e suoi derivati. In questo senso, la normativa è in linea con la vecchia definizione di formaggio, portata dall'articolo 32, 1° comma del regio decreto legge 2033/1925.

In questa complessa successione di norme, è poi ancora intervenuto il regolamento (UE) 1308/2013, che «[...] istituisce un'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, ossia di tutti i prodotti elencati nell'allegato I dei trattati, esclusi i prodotti della pesca e dell'acquacoltura come definiti negli atti normativi dell'Unione relativi all'Organizzazione Comune dei Mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura» che, all'allegato VII, parte 3, paragrafo I, introduce la seguente definizione:

«Latte e prodotti lattiero-caseari

1. Il “latte” è esclusivamente il prodotto della secrezione mammaria normale, ottenuto mediante una o più mungiture, senza alcuna aggiunta o sottrazione.

La denominazione “latte” può tuttavia essere utilizzata:

a) per il latte che ha subito un trattamento che non comporta alcuna modifica nella sua composizione o per il latte di cui la materia grassa è stata standardizzata ai sensi della parte IV;

b) congiuntamente ad uno o più termini per designare il tipo, la classe qualitativa, l'origine e/o l'utilizzazione prevista del latte o per descrivere il trattamento fisico al quale è stato sottoposto o le

modifiche che ha subito nella sua composizione, purché tali modifiche si limitino all'aggiunta e/o alla sottrazione dei suoi componenti naturali.

2. Ai sensi della presente parte per “prodotti lattiero-caseari” si intendono i prodotti derivati esclusivamente dal latte, fermo restando che possono essere aggiunte sostanze necessarie per la loro fabbricazione, purché esse non siano utilizzate per sostituire totalmente o parzialmente uno qualsiasi dei componenti del latte».

Il termine “latte” individua quindi una precisa tipologia normativa di prodotto, ovvero un latte che ha subito un trattamento che non modifica la sua composizione (quale, ad esempio, il trattamento di pastorizzazione), piuttosto che un latte la cui materia grassa è stata standardizzata ai sensi della parte IV dello stesso regolamento.

Tale operazione, del tutto usuale nel mondo lattiero-caseario, trova la sua ragione fondamentale nell'imprescindibile necessità di uniformare la composizione del latte (com'è noto, il termine tecnico è, appunto, standardizzare), attesa la variabilità dello stesso. È di tutta evidenza ed è circostanza assai nota che il latte, quale prodotto derivato dalla mungitura della mucca, ha una composizione assai variabile, che dipende dall'alimentazione dell'animale, dal periodo di lattazione, dalla stagionalità e da vari altri elementi di origine naturale.

Di qui la necessità di effettuare delle aggiunte o sottrazioni dei suoi componenti naturali, quali le proteine del latte e del siero, che conferiscono allo stesso la stabilità e le caratteristiche necessarie per la lavorazione. Si tratta, per l'appunto, dei trattamenti del latte consentiti per la produzione di prodotti lattiero-caseari.

Se così è, risulta di tutta evidenza che il latte, legittimamente “standardizzato” con l'aggiunta di proteine del latte e/o del siero, altro non è che “latte”, che, come tale, dovrà essere denominato. In questo senso, l'utilizzo di proteine del latte e del siero è altresì pienamente conforme alla definizione di prodotti lattiero-caseari di cui al paragrafo 2 della norma, laddove riporta che:

«[...] “prodotti lattiero-caseari” si intendono i prodotti derivati esclusivamente dal latte, fermo restando che possono essere aggiunte sostanze necessarie per la loro fabbricazione».

Le circolari (contraddittorie) emanate dai diversi ministeri

Una delle ragioni che ha contribuito a creare confusione interpretativa è stato l'incessante proliferare nel corso degli anni di circolari ministeriali da parte dei due ministeri di riferimento, ovvero Salute e Politiche agricole, che hanno approcciato la problematica da differenti angoli visuali, senza alcun coordinamento tra di loro, il che ovviamente non ha per nulla giovato alla chiarezza del diritto. Il Ministero della Salute ha emanato tre circolari a partire dal 1985 al 2005. Tutte e tre sono tra loro coerenti e, in risposta a differenti quesiti, precisano e ribadiscono la legittimità dell'impiego di proteine di latte (caseine e caseinati) da aggiungersi al latte destinato alla produzione di prodotti a base di latte.

In particolare, la circolare 12 agosto 2005 è del tutto esplicita nel riconoscere alle "proteine del latte" la qualifica di "prodotto derivante dalla trasformazione del latte crudo" e come tale utilizzabile nei prodotti caseari e quindi nei formaggi. E questo in linea con quanto sin qui affermato. Il Ministero delle Politiche agricole (ora Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste) è invece intervenuto, a conoscenza di chi scrive, con almeno due circolari rispettivamente dal titolo: "Nuove disposizioni in materia di utilizzo di caseine e caseinati" (circolare n. 21 del 13 ottobre 1990) e "Sospensione dell'applicabilità del regolamento (CE) 760/08 relativo alle autorizzazioni all'impiego di caseina e caseinati nella fabbricazione dei formaggi" (circolare del 30 giugno 2009). Peraltro, ad una lettura neppure troppo attenta, emerge il vero scopo che "avrebbero dovuto avere" questi atti amministrativi (per la verità oramai parecchio datati): regolare il regime autorizzativo dell'impiego di caseine e caseinati (proteine del latte), conseguente unicamente al regime degli aiuti comunitari.

Che solo di aiuti comunitari si tratti lo si desume facilmente dal combinato disposto degli articoli 100 e 119 dell'allora vigente regolamento (CE) 1234/2007, espressamente citato nella circolare del Ministero Politiche agricole del 30 giugno 2009.

È peraltro del tutto pacifico che i regolamenti citati si muovevano esclusivamente nel solco delle

politiche economiche comunitarie e non attenevano certamente ad aspetti propri della legislazione alimentare, ovvero a profili di composizione, qualità, genuinità, sicurezza e igiene degli alimenti. Il che è poi del tutto coerente con le competenze del citato Ministero, al quale fanno capo gli aiuti comunitari che per lungo tempo hanno interessato il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. In ogni caso, nel contesto delle sopra indicate circolari operative, il Ministero delle Politiche agricole si è poi limitato in chiusura a ribadire l'applicabilità delle norme generali per i prodotti lattiero-caseari, tra le quali compare anche la legge 138/1974 (senza peraltro alcun richiamo diretto o indiretto all'utilizzo o meno delle proteine di latte e/o di siero). Certamente il citato richiamo non è stato opportuno, attesa la confusione e la strumentalizzazione operativa che ne è derivata.

Cosa vieta l'articolo 1 della legge 138/1974

Seppure, come detto, chi scrive non ha alcun dubbio sull'abrogazione della legge 138/1974 o



comunque sulla sua necessaria disapplicazione, è comunque interessante meglio esaminare i divieti che pone l'articolo 1. In tale articolo si legge che questi operano nei soli confronti del «latte in polvere o altri latti conservati con qualunque trattamento chimico o comunque concentrati». Il primo doveroso rilievo è che nel testo della legge non viene fatto alcun riferimento alle proteine del latte o del siero: la questione è di particolare interesse ed è stata esaminata e approfondita dai consulenti nominati nel corso del processo, come vedremo tra poco, con conseguente pronuncia del Tribunale sul punto. Inoltre, e sempre sotto un profilo strettamente letterale, è ancora interessante rilevare che il citato divieto di utilizzo è riferito ai soli prodotti caseari.

Paiono quindi sin da subito esclusi i prodotti lattieri in senso stretto, che non sono peraltro normativamente definiti; per questi occorrerà quindi rifarsi alle classificazioni scientifiche-merceologiche.

Il fatto da cui è originato il procedimento penale

A seguito di un controllo ufficiale effettuato presso un caseificio, l'autorità di controllo rinveniva stoccate presso il deposito annesso allo stabilimento proteine del latte e proteine del siero di latte che venivano contestualmente sequestrate. E questo in quanto ritenute illecitamente detenute, atteso che il loro impiego non sarebbe ammesso nei prodotti caseari, fabbricati nel citato caseificio proprio alla luce del già illustrato articolo 1 della legge 138/1974. Venivano quindi contestati i reati di frode in commercio (articolo 515 del Codice penale) e vendita di sostanze industriali segni mendaci (articolo 517 del Codice penale): in particolare, veniva ipotizzata l'adulterazione del latte utilizzato per la produzione – nel caso di specie – di ricotta, che sarebbe stato addizionato da proteine di latte e di siero.

Le difese

Ovviamente nel corso del processo sono state portate avanti tutte le argomentazioni sopra illustrate, ivi compresa l'abrogazione/disapplicazione della legge a fronte delle norme italiane e dei

regolamenti comunitari che si sono succeduti nel tempo, nonché altre non illustrate in questa sede, ma il Tribunale ha ritenuto di concentrare la sua attenzione sulla natura merceologico-normativa delle sostanze oggetto del divieto, alla luce delle consulenze tecniche disposte.

Le risultanze delle consulenze tecniche

Le due consulenze tecniche disposte nel corso del processo si sono univocamente concluse.

Entrambi i consulenti sono stati concordi nel considerare le proteine del latte e del siero del tutto diverse dal latte in polvere e comunque ai prodotti oggetto del divieto di cui alla legge 138/1974. E questo innanzitutto per la loro modalità di ottenimento. Le proteine del latte e le siero proteine derivano, infatti, dal frazionamento dei componenti del latte stesso o del siero di caseificazione, come ad esempio la tecnica della microfiltrazione o dell'ultrafiltrazione del latte o del siero di caseificazione. Si tratta di processi tecnici che non hanno nulla a che vedere con la disidratazione del latte o la sua concentrazione e soprattutto si tratta di prodotti che non sono costituiti da tutti i componenti del latte, ma solo da alcune sue specifiche componenti, nella fattispecie le proteine.

Un aspetto di rilievo che i consulenti hanno altresì evidenziato è che le sieroproteine non contribuiscono ad aumentare la resa alla caseificazione del latte, visto che in ogni caso, sottoposte a normale processo di coagulazione, non si solidificano sotto l'azione degli enzimi del caglio e restano solubili in acqua.

Le considerazioni del Tribunale

Il Tribunale ha mostrato di accogliere le argomentazioni tecniche portate dai consulenti tecnici, ribadendo innanzitutto che le proteine del latte e/o del siero non rientrano tra i divieti di cui alla legge 138/1974.

Va infine rilevato, anche a prescindere da questi rilievi, che, a seguito di attento esame della normativa, non può ritenersi indubbia l'illiceità dell'inserimento delle proteine in polvere, siano esse del latte o del siero latte, nei prodotti lattiero-caseari,

per di più senza loro indicazione esplicita nelle etichette dei prodotti.

Sul punto va evidenziato che le disposizioni normative richiamate dal pubblico ministero, anche in rubrica l'articolo 11 della legge 138/1974, vietano espressamente ed esclusivamente il latte in polvere o altri latti conservati con trattamenti chimici o concentrati e a catena di tutti i loro derivati. La norma non pone divieti in ordine alle proteine in polvere, che sono ontologicamente cosa differente dal latte in polvere, di cui rappresentano soltanto una piccola componente (mentre il latte in polvere è latte disidratato composto anche da zuccheri e vitamine).

Con il che vengono ribaditi i principi da tempo elaborati dalla giurisprudenza di merito.

Precedenti in materia

A conoscenza di chi scrive, vi sono almeno cinque diverse pronunce di giudici di merito, che non hanno avuto alcun dubbio nel ritenere che la presenza di proteine di latte e/o del siero nei prodotti lattiero-caseari, ivi compreso il formaggio, fosse del tutto legittima.

Le prime quattro pronunce, ed in particolare quella del Tribunale di Monza n. 2035/2008, quella del Tribunale di Benevento n. 256/2006, quella del Tribunale di Cagliari n. 21175/2009 e quella del Tribunale di Salerno n. 229/2005, conseguono a prelievi effettuati dall'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei Prodotti agroalimentari su prodotti lattiero-caseari sottoposti ad analisi per la ricerca della furosina, sostanza che consente di accertare la sottoposizione del latte ad un trattamento termico, rivelando (presumibilmente) la presenza di latte in polvere e/o di proteine di latte o del siero.

Tutte le citate pronunce ribadiscono la prevalenza della legislazione comunitaria, richiamando in più passaggi i regolamenti europei sopra citati, anche per evitare la cosiddetta "discriminazione alla rovescia" degli operatori italiani.

Ma quello di maggior interesse, in quanto del tutto coerente con la pronuncia del Tribunale di Mantova, è il decreto di archiviazione pronunciato dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Brescia il 5 dicembre 2012,

che richiama le motivazioni svolte dal Tribunale di Brescia in sede di riesame.

In questa si legge che:

«Se la preparazione di latticini o di prodotti caseari mediante l'impiego di latte in polvere trova infatti espresso divieto nelle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 138/74, altrettanto non può ritenersi con riguardo alla fabbricazione di formaggi attraverso l'utilizzo delle proteine derivanti dal latte».

Un simile giudizio trova fondamento, anzitutto, nel principio di tassatività delle norme penali, atteso che il menzionato articolo 1 della legge 138/74 parla unicamente di latte in polvere e non, invece, di proteine derivanti dal latte (sostanze estratte dal latte e costituenti una parte soltanto delle sue componenti).

E, in secondo luogo, va rimarcato come la stessa disciplina di cui alla legge 138/74 – rubricata "nuove norme concernenti il divieto di ricostituzione del latte in polvere per l'alimentazione umana" – palesi il precipuo scopo di impedire la conversione del latte in polvere in latte destinato al consumo alimentare o alla preparazione di prodotti caseari, ossia un processo fisiologico al quale appaiono passibili le proteine del latte (proprio perché mere componenti parziali di tale alimento).

Come si legge, entrambi i provvedimenti delimitano puntualmente e definiscono con estrema chiarezza il corretto ambito di applicazione della norma, almeno per quanto riguarda le proteine del latte e quelle del siero, il che ci si augura metta il punto fine alla confusione e alle "strumentalizzazioni" interpretative di questi anni.

Purtroppo i contrasti interpretativi delle nostre autorità hanno un diretto impatto, non solo ovviamente sotto un profilo economico, ma anche più in generale sul corretto funzionamento del mercato e della concorrenza, e sarebbe quindi auspicabile un allineamento delle stesse che possa consentire agli operatori alimentari di adottare comportamenti conseguenti. Senza contare poi i pesanti riflessi di diversa natura conseguenti alla presenza sul mercato di prodotti provenienti da altri Stati membri non soggetti alle rigorose e talora protezionistiche normative nazionali.