

I FORMAGGI E IL LATTE IN POLVERE: UNA “STRANA” SCELTA DELLA COMMISSIONE

1. Il registro europeo delle procedure di infrazione, al n. [20144170](#), riporta una lettera di messa in mora inviata alla Repubblica Italiana il 29 maggio 2015, avente ad oggetto un «Ban of use of condensed or powdered milk for manufacturing of dairy products». L'unico “ban” del genere, in vigore in Italia, è quello contenuto nell'art. 1, [l. 11 aprile 1974, n. 138](#), che vieta, tra l'altro, di commercializzare o cedere, o utilizzare, latte cui sia aggiunto latte in polvere o altri latti conservati con qualunque trattamento chimico o comunque concentrati, latte (liquido, c.d. “ricostituito”) ottenuto, anche solo parzialmente, con latte in polvere o con altri latti conservati o concentrati, nonché prodotti caseari preparati con latti “derivati comunque da latte in polvere” (la norma vieta anche altre condotte, ma qui ci si limita a evidenziare quelle potenzialmente incidenti sul funzionamento del mercato interno).

La rilevanza europea si presenta, come sempre, nella misura in cui tale prassi di fabbricazione sia consentita in altri Paesi dell'Unione: non occorre che in altri Stati membri vi siano norme che consentano *espressamente* l'uso di dette materie prime; se nel resto d'Europa vi sono Paesi la cui legislazione non vieta (dunque consente) di usare latte ricostituito come ingrediente, ciò genera una “disparità fra legislazioni”, la quale a sua volta genera gli stessi effetti di una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 34 TFUE, in quanto impedisce la commercializzazione sul territorio italiano di formaggi perfettamente legittimi nel resto d'Europa, così creando, di fatto, una barriera alla loro importazione.

Fin qui, la vicenda parrebbe l'ennesimo capitolo di una ripetitiva applicazione del principio del mutuo riconoscimento (*Cassis de Dijon*, dall'oggetto della sentenza Corte giust. CEE, 20 febbraio 1979, causa C-120/78, *Rewe Centrale*). In realtà, questo ormai noto principio dell'ordinamento dell'UE spiega molto, ma non tutto, della odierna *querelle* sui formaggi.

2. I lattiero-caseari sono solo gli ultimi di una lunga serie di alimenti per i quali si è posto un problema del genere: ci si può limitare anche solo esemplificativamente – ma è già significativo – a ricordare birra, pasta, aceto, yogurt, e infine cioccolato, con controversie che coinvolsero Italia, Germania, Francia e Spagna. Tutte queste pronunce della Corte, al pari di altre che per brevità si omettono, prendono avvio da normative nazionali comportanti un effetto restrittivo delle importazioni, e motivate da ragioni di processo produttivo: limiti alla commercializzazione di prodotti in caso di violazione di una determinata “ricetta” (uso di ingredienti non consentiti per birra, pasta, aceto), o in caso di processo produttivo “anomalo” (yogurt surgelato); altre volte, fu imposta per legge una denominazione

“denigratoria” (divieto d’uso del nome “cioccolato” al prodotto contenente grassi vegetali diversi dal burro di cacao, con obbligo di utilizzare la denominazione descrittiva dispregiativa “surrogato di cioccolato”; “condannata” per inadempimento, l’Italia tentò di aggirare l’imposizione abrogando il divieto, ma introducendo l’obbligo di etichettare il cioccolato contenente solo burro di cacao come “cioccolato puro”: ne conseguì una nuova “condanna”).

I casi appena citati hanno molti aspetti in comune tra loro, e in parte anche con quello attualmente all’esame della Commissione europea. In sintesi:

- tutti nascono da problemi di mutuo riconoscimento;
- per tutti, in particolare, le imposizioni di leggi nazionali ostacolano il funzionamento del mercato interno per la disparità di regime di circolazione del prodotto rispetto ad altri Paesi dell’UE, ove detti alimenti sono, invece, perfettamente legali.

Secondo la Commissione ([Comunicazione sulle conseguenze della sentenza *Cassis de Dijon*](#), in GUCE, C 256 del 03.10.1980, che riprende i punti-chiave della sentenza), «le normative tecniche e commerciali [nazionali] non possono creare ostacoli se non quando siano necessarie per soddisfare esigenze imperative e perseguano un obiettivo di interesse generale, di cui esse costituiscono la garanzia essenziale. Tale obiettivo dev’essere di natura tale da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci, che costituisce una delle regole fondamentali della Comunità». Ebbene, i divieti nazionali di volta in volta esaminati violavano, secondo la Corte, il principio di proporzionalità, poiché una protezione egualmente efficace di tale bene giuridico poteva essere garantita con mezzi che non ostacolassero l’importazione, semplicemente prevedendo l’obbligo di apporre un’etichetta appropriata, che specificasse le caratteristiche del prodotto.

Una corretta informazione, dunque, è per la Corte la “chiave di volta” del corretto funzionamento del mercato interno, strumento di realizzazione del mutuo riconoscimento.

3. Contro alcune “approssimazioni informative” rinvenibili sulla rete internet, occorre chiarire che nessuno sarà *obbligato* a produrre formaggi utilizzando latte in polvere: come sempre accade in questi casi, più che di un obbligo positivo, si tratta di un “divieto di vietare”. La constatazione che il divieto italiano in questione non trova riscontro in altri Paesi UE, applicando il principio del mutuo riconoscimento dovrebbe semplicemente condurre ad un obbligo di disapplicazione della legge n. 138/74 al prodotto importato, analogamente a quanto accadde per pasta, birra, ecc. L’armonizzazione giurisprudenziale, che tanto contribuì alla costruzione del mercato unico, passerebbe attraverso pronunce che si limitino ad accertare l’incompatibilità fra il principio di mutuo riconoscimento e simili normative interne, con conseguente obbligo, per lo Stato membro, di disapplicazione limitata ai soli prodotti provenienti da altri Stati membri, ferma restando la sovranità del Paese membro nel disciplinare le attività produttive che si esauriscono al suo interno.

Riprendendo l’esempio della pasta, la Corte non toccò le norme sulla produzione, contenute nella [l. 4 luglio 1967, n. 580](#), poiché «il diritto comunitario non esige che il legislatore abroghi la legge per quanto attiene ai produttori di pasta stabiliti sul territorio italiano» (così la sentenza del 14 luglio 1988,

causa 90/86, *Zoni*): la “discriminazione a rovescio” che ne derivò per i produttori nazionali rimase – com’è noto – irrilevante per il diritto dell’UE, secondo il costante insegnamento dei Giudici di Lussemburgo. Fu la Corte costituzionale italiana (*sentenza n. 443/1997*) a dichiarare «l’illegittimità costituzionale dell’art. 30 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (...), nella parte in cui non prevede che alle imprese aventi stabilimento in Italia è consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l’utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea», sul presupposto che la situazione conseguente al rispetto del diritto comunitario contrastasse con gli artt. 3 e 41 della Costituzione (oggi le discriminazioni a rovescio, se riguardanti “cittadini italiani”, sono espressamente vietate anche dall’art. 32, comma 1, lett. i), della *l. 24 dicembre 2012, n. 234*).

4. Evidenziati gli elementi in comune con i precedenti sopra citati, è forse più interessante esaminare – sia nelle ragioni che nelle implicazioni – le peculiarità della recente vicenda dei formaggi: ciò che appare interessante non è, infatti, l’applicazione dei (soliti) principi quanto, anzitutto, il ricorso ad una procedura di infrazione. In realtà, anche nel caso del cioccolato la Commissione aveva optato per “denunciare” le leggi interne in contrasto con la libera circolazione delle merci e col mutuo riconoscimento; ma mentre in tutti gli altri casi, analogamente vertenti su imposizioni o divieti di denominazioni, la scelta dell’UE era stata di lasciare alla Corte di giustizia una funzione regolatrice del mercato, nel caso del cioccolato un motivo giuridico per ricorrere alla procedura di infrazione era difficilmente individuabile, se non sul piano pratico: l’armonizzazione per via giurisprudenziale richiede uno scontro diretto fra produttore (o importatore) e Stato membro, provvedimenti restrittivi e/o sanzioni, un contenzioso, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e una sentenza che di fatto comporta la disapplicazione della normativa nazionale ritenuta contrastante con il diritto dell’Unione, con incognite, limiti di efficacia notevoli, e con il rischio che altre autorità nazionali facciano nuovamente applicazione (vietata) della stessa norma interna, con ulteriore contenzioso, e così via. Solo quando il rifiuto di disapplicazione divenisse prassi ripetuta e costante, integrerà vero e proprio inadempimento da parte degli organi amministrativi o giurisdizionali dello Stato in questione.

Di per sé, il ricorso *omisso medio* alla procedura di inadempimento, dunque, se ha rappresentato nella vicenda del cioccolato un passo di portata pragmatica notevole, sul piano dei principi giuridici ha forse lievemente ecceduto il principio di proporzionalità: benché sul piano formale la Commissione europea non appaia criticabile (poiché la presenza nel sistema interno della norma contrastante è *in sé infrazione*) almeno in via di primo approccio il rimedio della disapplicazione sarebbe stato forse sufficiente a garantire la realizzazione del mercato unico, e il perseguimento degli obiettivi dei Trattati.

Con riguardo all’odierna vicenda dei formaggi, si potrebbero formulare rilievi solo in parte analoghi. Non sembra tutto sommato importante, a tal fine, il fatto che l’art. 1 della *l. n. 138/74* presenti caratteristiche alquanto diverse rispetto alle norme interne censurate in passato: esso – lungi dal vietare solo l’uso di una certa denominazione (il che implicherebbe, *a contrario*, libertà di vendere un prodotto con altro nome) – contiene un divieto assoluto di produrre e commercializzare *tout court* latte ricostituito, e formaggi con esso prodotti.

Vero è, piuttosto, che nel caso dei formaggi si tratta di un divieto esistente sin dal 1974, e che in oltre

40 anni mai è stato disapplicato, né oggetto di pronunce della Corte che ne abbiano chiarito la necessità di disapplicazione; sicché, forse, con riguardo alla legge n. 138/74 la procedura di infrazione potrebbe essere realmente l'unico rimedio per obbligare l'Italia all'eliminazione di una norma effettivamente contrastante.

L'eliminazione del divieto non imporrà alcun metodo di produzione: semplicemente, consentirà di importare e distribuire in Italia formaggi prodotti senza latte fresco, e renderà facoltativo utilizzare latte ricostituito nelle produzioni dei caseifici italiani. Il rischio è, semmai, che siano le leggi economiche a imporre *de facto* l'uso di latte in polvere: il suo costo, infatti, si aggira mediamente attorno ad 1/5 del costo del latte fresco, mentre non è affatto detto che tutto il latte in polvere sia di qualità (chimica e nutrizionale) inferiore (anzi, secondo taluno può essere vero il contrario: v., ad esempio, [qui](#)). Su questi presupposti, immaginare una rapida estensione all'Italia dell'utilizzo massiccio di latte in polvere come ingrediente di molti formaggi non è difficile (esclusi i formaggi DOP e IGP, che non verranno toccati dall'eventuale modifica normativa, poiché per essi resteranno in vigore le più rigide prescrizioni dei disciplinari). Non a caso alcune importanti associazioni di categoria del settore sono tutto sommato favorevoli all'abrogazione della norma del 1974.

5. La vera peculiarità (rispetto ai precedenti giurisprudenziali sopra più volte citati) e il vero problema, nel caso dei formaggi, vanno probabilmente cercati a margine delle riflessioni sin qui svolte, nel ruolo centrale assegnato dalla Corte all'informazione, ai fini di una corretta applicazione dei principi del mercato interno.

La l. n. 138 del 1974 ha, rispetto alle altre vicende sopra ricordate, un elemento estrinseco di totale discontinuità: essa disciplina una categoria di prodotti che l'ordinamento dell'UE assoggetta a un regime di etichettatura differenziale e semplificato. L'art. 19 del [reg. \(UE\) n. 1169/2011](#) esenta infatti dall'obbligo di elencare gli ingredienti «i formaggi, il burro, il latte e le creme di latte fermentati», salvo che siano aggiunti ingredienti non derivati del latte. Senza questa esenzione, l'abrogazione del divieto di utilizzare latte in polvere non si tradurrebbe in una carenza informativa del consumatore: gli ingredienti, infatti, essendo «alimenti» ex art. 2, [reg. \(CE\) n. 178/2002](#), andrebbero riportati nell'elenco rispettando l'allegato VI, parte A, del [reg. \(UE\) n. 1169/2011](#), con l'obbligatoria specificazione del loro «stato fisico» (fra cui, ad esempio, la precisazione «in polvere»), se l'omissione di tale informazione può indurre in errore l'acquirente.

Ma l'obbligo di indicare gli ingredienti, per i formaggi, è l'eccezione, sicché quel principio più volte ripetuto dalla Corte di giustizia, secondo il quale l'esigenza imperativa della trasparenza del mercato può essere tutelata «semplicemente prevedendo l'obbligo di apporre un'etichetta appropriata, che specifichi le caratteristiche del prodotto venduto», diviene strumento inutilizzabile. Tanto che – si potrebbe affermare, estremizzando – se il principio *Cassis de Dijon* riconosce come unica tutela (adeguata e proporzionata) delle «esigenze imperative» un'etichettatura sufficientemente informativa, l'art. 19 del [reg. \(UE\) n. 1169/2011](#), così com'è attualmente, appare in netto contrasto con la piena realizzazione di quel principio ogniquale l'eliminazione dal sistema di norme nazionali non armonizzate porti inevitabilmente a carenze di informazione su aspetti (quale lo stato fisico di un ingrediente) la cui rilevanza giuridica è implicita nelle previsioni dello stesso regolamento (l'Allegato VI,

parte A).

Ovviamente, sembra difficile ipotizzare una via giurisdizionale per risolvere il problema, essendo ampiamente decorsi i termini di impugnazione del regolamento UE. Occorrerebbe che uno Stato sanzionasse come ingannevole la condotta di chi si avvalga della facoltà di non elencare gli ingredienti, che si affrontasse un giudizio di opposizione, all'interno del quale sarebbe immaginabile un rinvio pregiudiziale di validità, per ottenere dalla Corte di giustizia la declaratoria di contrasto fra l'art. 19 del regolamento n. 1169/2011 e il principio del mutuo riconoscimento.

In realtà, forse più efficace sarebbe avvalersi del par. 2 del medesimo art. 19. Vi si legge che: «Al fine di tener conto dell'utilità per il consumatore di un elenco di ingredienti per tipi o categorie specifici di alimenti, in casi eccezionali la Commissione può, mediante atti delegati ai sensi dell'articolo 51, integrare il paragrafo 1 del presente articolo nella misura in cui le omissioni non provochino un'inadeguata informazione del consumatore finale o delle collettività». Atti delegati sulla base di questa norma, ad oggi la Commissione non ne ha adottati. Non occorrerebbe scardinare l'intero sistema: la regola generale di esenzione dei formaggi dall'elenco degli ingredienti potrebbe restare; tuttavia, sul fatto che un elenco di ingredienti, per i formaggi prodotti con latte in polvere, abbia una «utilità per il consumatore», come unico strumento capace di evitare che «le omissioni (...) provochino un'inadeguata informazione del consumatore finale o delle collettività», si potrebbe forse convenire.

L'effetto economico di una simile previsione non sarebbe paragonabile a quello dell'attuale divieto. Non vi sarebbe l'auspicato mantenimento delle quote di mercato degli allevatori, poiché inevitabilmente l'industria comincerebbe ad approvvigionarsi anche, e soprattutto, sul mercato del latte in polvere, riducendo gli acquisti di latte fresco. Quanto meno, però, vi sarebbe – soprattutto in Italia – una diversificazione del mercato dei formaggi in due segmenti, probabilmente percepiti dal consumatore medio come aventi differente valore. Almeno, in questo modo sarebbe il mercato a decidere.

Nella situazione attuale, invece, e ancor più in quella che si prospetta dopo la lettera di messa in mora della Commissione, è quest'ultima a imporre un adeguamento dell'ordinamento italiano ai principi del mercato unico, senza però quelle garanzie che la Corte di giustizia ha indicato come essenziali nella realizzazione dello stesso mercato unico: garanzie che, nella giurisprudenza della Corte sono interamente affidate allo strumento informativo, ma che il legislatore dell'UE espressamente esclude si possano applicare ai formaggi.

Pubblicato il: 28/09/2015

Autore: [Paolo Borghi](#)

Categorie: [articoli](#) ,

Tag: [commercio prodotti agricoli](#), [mutuo riconoscimento](#)

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato